

**ISABELA RENÓ JORGE MOREIRA**

**OS PAPÉIS E DESAFIOS DAS ORGANIZAÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR  
NO ABASTECIMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO  
ESCOLAR (PNAE) EM MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientador: Alair Ferreira de Freitas

Coorientador: Alan Ferreira de Freitas

**VIÇOSA - MINAS GERAIS  
2021**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade  
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

M838p  
2021  
Moreira, Isabela Renó Jorge, 1995-  
Os papéis e desafios das organizações da agricultura  
familiar no abastecimento do Programa Nacional de  
Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de Minas Gerais /  
Isabela Renó Jorge Moreira. – Viçosa, MG, 2021.  
1 dissertação eletrônica (154 f.): il. (algumas color.).

Inclui anexo.

Inclui apêndices.

Orientador: Alair Ferreira de Freitas.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Inclui bibliografia.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2021.088>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Cooperativismo. 2. Agricultura familiar. 3. Programa  
Nacional de Alimentação Escolar (Brasil). 4. Política pública.  
I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Economia  
Rural. Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural.  
II. Título.

CDD 22. ed. 334.683

Bibliotecário(a) responsável: Renata de Fátima Alves CRB6/2578

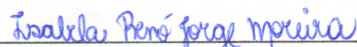
**ISABELA RENÓ JORGE MOREIRA**

**OS PAPÉIS E DESAFIOS DAS ORGANIZAÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR  
NO ABASTECIMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO  
ESCOLAR (PNAE) EM MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.


APROVADA: 02 de julho de 2021.

Assentimento:



---

Isabela Renó Jorge Moreira  
Autora

  
Alair Ferreira de Freitas  
Orientador

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus e Nossa Senhora pelas bênçãos e oportunidades a mim concedidas. A fé foi essencial para superar as dificuldades e concluir mais essa etapa na minha trajetória acadêmica.

Ao fim desse ciclo, é necessário também agradecer a todas e todos que contribuíram nesse processo. A caminhada foi árdua, mas, ao lado de pessoas especiais, confesso sentir um alento ao coração. Aos meus pais, Andréa e Cláudio, agradeço o amor incondicional e por nunca medir esforços para que suas filhas estudassem. Com vocês aprendi e aprendo tanto, vocês foram os primeiros professores da minha vida.

A Paulo Henrique, não tenho palavras para expressar a minha gratidão pelos sete anos de companheirismo. Obrigada por não deixar de acreditar em mim nem mesmo por um minuto, pelas horas me ouvindo e pelos conselhos, pelos anos de estudos juntos. Seu apoio, amor e carinho foram essenciais para tornar essa caminhada mais leve.

Agradeço as minhas irmãs, Isadora e Iasmim, minhas companheiras. Obrigada por todo auxílio e pelas mensagens de coragem nos momentos em que eu mais precisei. Aos meus cunhados Emerson e Pedro, por serem sempre solícitos.

Aos demais familiares, meus avôs, tios e primos, sempre apoiadores dessa trajetória. Em especial, a minha Vó Gorett e as minhas tias avós, Tia Zélia (*in memoriam*) e Tia Rosária, pelo apoio nos estudos quando pensei em desistir.

Aos tantos amigos que perpassam a minha vida, a Josiane Perucci, ao Jorge Luiz e ao Luan pelo laço de confiança construído, por me escutarem há tantos anos. As amigas construídas durante a minha graduação em Cooperativismo, em especial Mariana, Miria, Débora, Maxwell, Elias, Lucas, Fabrício, Alvino e Almiro, os quais tenho uma enorme admiração. E aos amigos do mestrado, Parley, Érica, Nathalie e Rafaela, o primeiro ano da pós-graduação foi mais divertido com a presença de vocês. A Joyce, pelas tantas contribuições neste trabalho, pela amizade, por tornar as viagens de trabalho e as reuniões mais animadas.

Aos tantos colegas que passaram pelo projeto CNPq/SESCOOP, minha eterna gratidão pelas colaborações.

Ao professor Alair, meu orientador, agradeço a parceria e as contribuições na minha formação acadêmica. Obrigada por todos os seus ensinamentos, confiança, paciência e por todas as correções sempre que necessárias.

Agradeço aos colegas e professoras (es) que contribuíram em diferentes momentos para a construção desta dissertação: Ariane Favareto do CEBRAP, Sandro Silva do IPEA e Rafael Salgado. Letícia Chechi da UDESC, Alan Ferreira e Luana dos Santos do DAD/UFV.

A todos funcionários e professores do PPGER, agradeço a dedicação e o exímio suporte oferecido aos alunos.

Expresso o meu agradecimento especial a todas e a todos representantes de cooperativas e associações, funcionárias e funcionários, agricultoras e agricultores familiares, os quais tive o imenso prazer de conhecer. Agradeço a todos e todas, sem exceção, por acolherem a pesquisa, compartilhar os conhecimentos e as experiências marcadas por muita luta e dedicação. Vocês são responsáveis pela comida de verdade e de qualidade que chegam às escolas públicas.

Deixo o meu agradecimento aos profissionais que fazem o PNAE acontecer. À gestora e aos gestores das prefeituras que cederam o espaço para que pudéssemos aprender com as experiências e desafios enfrentados.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela concessão da bolsa de mestrado e ao CNPq/SESCOOP pelo apoio financeiro concedido por meio da chamada de Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Inovação em Cooperativismo. O presente trabalho foi realizado também com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Por fim, a todas e todos que não citei neste agradecimento, mas que de alguma forma contribuíram para conclusão dessa jornada, expresso aqui a minha eterna gratidão!

## RESUMO

MOREIRA, Isabela Renó Jorge, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, julho de 2021. **Os papéis e desafios das organizações da agricultura familiar no abastecimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de Minas Gerais.** Orientador: Alair Ferreira de Freitas. Coorientador: Alan Ferreira de Freitas.

O objetivo desta pesquisa foi identificar e analisar os papéis e os desafios das cooperativas e associações no abastecimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em cinco municípios do estado de Minas Gerais: Belo Horizonte, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros e Uberlândia, por meio do exercício da Lei nº 11.947/2009, que definiu que no mínimo 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) destinados à alimentação escolar deve ser aplicados na aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar. De forma específica, buscou-se revelar a trajetória das cooperativas e associações da agricultura familiar e sua atuação no âmbito do PNAE, mapear outras organizações atuantes no programa nos municípios e compreender como a interação entre esses atores e o contexto institucional local condicionam a participação da agricultura familiar nesse mercado. Em termos metodológicos, para operacionalização da pesquisa qualitativa, realizou-se entrevistas semiestruturadas com gestores públicos municipais e representantes das cooperativas e associações, atores-chave na implementação do PNAE nos cinco municípios, como também observação participante e análise de documentos de acesso público. A maioria parte das organizações foi constituída após 2009, com objetivo direto de acessar o PNAE e permanecem dependentes economicamente do Programa. Elas desempenham papéis distintos, atuando na organização da produção de seus cooperados, na mediação comercial e na representação política e institucional da agricultura familiar, mas isso varia de acordo com a maturidade e trajetória de cada organização. No entanto, percebe-se que as cooperativas e associações ainda são marginais nas redes de implementação do PNAE e enfrentam desafios de diferentes naturezas, principalmente organizacionais, institucionais e relacionais, que dificultam o acesso e a ampliação da participação da agricultura familiar no Programa. Conclui-se que o abastecimento do PNAE demanda arranjos institucionais que favoreçam a participação das cooperativas e associações e estimulem sua autonomia na construção das compras públicas de alimentos. Apesar dos desafios, as organizações apresentam grande potencial para dinamizar o acesso a esse mercado pela agricultura familiar, mas, precisam ser integradas à agenda pública e consideradas como agentes de desenvolvimento local.

Palavras-chave: Cooperativismo. Associativismo. Agricultura Familiar. Mercado Institucional.  
Programa Nacional de Alimentação Escolar.

## ABSTRACT

MOREIRA, Isabela Renó Jorge, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, July 2021. **Roles and challenges of family farming organizations in supplying the National School Feeding Program (PNAE) in medium and large municipalities in Minas Gerais.** Advisor: Alair Ferreira de Freitas.

The objective of this research was to identify and analyze the roles and challenges of cooperatives and associations in supplying the National School Feeding Program (PNAE) in five municipalities in the state of Minas Gerais: Belo Horizonte, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros and Uberlândia, through the exercise of Law No. 11,947/2009, which defined that at least 30% of the resources of the National Education Development Fund (FNDE) for school meals must be applied to the purchase of food from family farming. Specifically, we sought to reveal the trajectory of family farming cooperatives and associations and their performance within the scope of the PNAE, to map other organizations operating in the program in the municipalities and to understand how the interaction between these actors and the local institutional context condition the participation of family farming in this market. In methodological terms, for the operationalization of the qualitative research, semi-structured interviews were carried out with municipal public managers and representatives of cooperatives and associations, key actors in the implementation of the PNAE in the five municipalities, as well as participant observation and analysis of publicly accessible documents. Most organizations were created after 2009, with the direct objective of accessing the PNAE and remain economically dependent on the Program. They play different roles, acting in the organization of the production of their members, in commercial mediation and in the political and institutional representation of family farming, but this varies according to the maturity and trajectory of each organization. However, it is clear that cooperatives and associations are still marginal in the PNAE implementation networks and face challenges of different natures, mainly organizational, institutional and relational, which make it difficult to access and expand the participation of family farming in the Program. It is concluded that the supply of the PNAE requires institutional arrangements that favor the participation of cooperatives and associations and encourage their autonomy in the construction of public food purchases. Despite the challenges, organizations have great potential to boost access to this market by family farming, but they need to be integrated into the public agenda and be considered agents of local development.



Keywords: Cooperativism. Associativism. Family farming. Institutional Market. National School Feeding Program.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fases da análise de dados .....	26
Figura 2 – Municípios de abrangência da pesquisa .....	28
Figura 3 – Municípios com maiores áreas urbanizadas.....	29
ARTIGO I:	
Figura 1 – Princípios básicos das cooperativas .....	43
Figura 2 – Relações econômicas das cooperativas da agricultura familiar (outputs e inputs) .	45
Figura 3 – Linha do tempo de constituição das cooperativas e associações .....	56
Figura 4 – Tipologia de organizações da agricultura familiar baseada em seu processo constitutivo .....	58
ARTIGO II:	
Figura 1 – Codificação dos entrevistados.....	81
Figura 2 – Comparativo em porcentagem de aquisição de alimentos da agricultura familiar .	86
Figura 3 – Etapas de implementação das compras da agricultura familiar no PNAE.....	88
ARTIGO III:	
Figura 1 – Papéis das cooperativas e associações da agricultura familiar na implementação do PNAE.....	118
Figura 2 – Síntese do fluxo de vendas mediadas pelas organizações da agricultura familiar	122

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Objetivos e variáveis para desvelar a temática.....	23
Quadro 2 – Categorias e subcategorias de análise de entrevistas com gestores públicos .....	27
Quadro 3 – Categorias e subcategorias de análise de entrevistas com representantes das cooperativas e organizações .....	27
ARTIGO I:	
Quadro 1 – Codificação gestores públicos .....	52
Quadro 2 – Codificação das organizações e entrevistados (as).....	53
Quadro 3 – Caracterização das organizações .....	66
ARTIGO II:	
Quadro 1 – Aspectos da implementação por município.....	90
Quadro 2 – Tipologias de dispositivos institucionais na execução do PNAE.....	92
ARTIGO III:	
Quadro 1 – Identificação dos entrevistados.....	115
Quadro 2 – Principais desafios das cooperativas e associações para participar do PNAE ....	128

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Indicadores Socioeconômicos dos municípios .....	32
Tabela 2 – Relação do número de escolas municipais e alunos .....	33
Tabela 3 – Total repassado pelo FNDE aos municípios.....	33
Tabela 4 – Número de empreendimentos da agricultura familiar que acessaram PNAE municipal.....	34

## LISTA DE SIGLAS

ATER	Assistência Técnica e Extensão
CAA	Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAT	Centro Agroecológico Tamanduá
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
CDRS	Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável
COMSEA	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DAP	Documento de Aptidão ao PRONAF
EEx	Entidade Executora
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
MAPA	Ministério da Agricultura e do Abastecimento
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
ONG	Organização Não Governamental
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RT	Responsável Técnico (a)
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SE	Secretaria de Educação
SEDETA	Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Agropecuária
SEMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Agricultura e Abastecimento
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SIGPc	Sistema de Gestão de Prestação de Contas

SMASAN	Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional
SMED	Secretaria Municipal de Educação
SMGO	Secretaria Municipal de Governo
SMPS	Secretaria Municipal de Políticas Sociais
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
SUSAN	Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional
Unimontes	Universidade Estadual de Montes Claros
UFSJ	Universidade Federal de São João Del Rei
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
VAB	Valor Adicionado Bruto

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO GERAL</b> .....	16
<b>2 DESCRIÇÃO METODOLÓGICA</b> .....	22
<b>2.1 Caracterização da pesquisa</b> .....	22
<b>2.2 Abrangência empírica: caract'erizando as unidades de análise</b> .....	28
2.2.1 Caracterização territorial e demográfica.....	30
2.2.2 Caracterização socioeconômica.....	31
2.2.3 Caracterização do PNAE nos municípios.....	32
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	35
<b>3 ARTIGO I – TRAJETÓRIA ORGANIZACIONAL DE COOPERATIVAS E ASSOCIAÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR VINCULADAS AO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) EM MINAS GERAIS</b> .....	38
<b>3.1 INTRODUÇÃO</b> .....	39
<b>3.2 REVISÃO DE LITERATURA</b> .....	42
<b>3.2.1 Cooperativismo e cooperativismo na agricultura familiar: contextualização e especificidades</b> .....	42
<b>3.2.2 O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e as organizações da agricultura familiar</b> .....	47
<b>3.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	49
<b>3.3.1 Caracterização da pesquisa</b> .....	49
<b>3.3.2 Coleta e análise dos dados</b> .....	51
<b>3.4 RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	54
<b>3.4.1 Histórico organizacional das organizações da agricultura familiar</b> .....	54
<b>3.4.2 Percepção dos gestores públicos sobre a constituição das organizações: existe um tipo de organização formal ideal para comercialização no PNAE?</b> .....	63
<b>3.4.3 Caracterização das cooperativas e das associações que acessam o PNAE nos municípios estudados</b> .....	65
<b>3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	71
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	72
<b>4 ARTIGO II – A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) EM MUNICÍPIOS DE MÉDIO E GRANDE PORTE DE MINAS GERAIS: UMA ABORDAGEM INSTITUCIONAL</b> .....	75
<b>4.1 INTRODUÇÃO</b> .....	76
<b>4.2 METODOLOGIA</b> .....	79

<b>4.3 ABORDAGEM INSTITUCIONAL NO CONTEXTO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR</b> .....	81
<b>4.4 RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	84
<b>4.4.1 Execução do PNAE: detalhes da operacionalização e das compras da agricultura familiar</b> .....	84
<b>4.4.2 Dispositivos institucionais e implementação do PNAE nos municípios</b> .....	91
<b>4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	98
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	100
<b>5 ARTIGO III – COOPERATIVAS E ASSOCIAÇÕES COMO AGENTES DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: PAPÉIS, LIMITES E DESAFIOS.</b> .....	104
<b>5.1 INTRODUÇÃO</b> .....	104
<b>5.2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	107
<b>5.2.1 Mercados e agricultura familiar</b> .....	107
<b>5.2.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): cooperativismo e associativismo na agricultura familiar</b> .....	110
<b>5.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	114
<b>5.4 RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	116
<b>5.4.1 Papéis das cooperativas e associações na execução do PNAE</b> .....	117
<b>5.4.2 Desafios das cooperativas e associações para ampliar o acesso ao PNAE</b> .....	127
5.4.2.1 Desafios organizacionais .....	129
5.4.2.2 Desafios institucionais .....	132
5.4.2.3 Desafios relacionais .....	134
<b>5.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	136
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	137
<b>6 CONCLUSÃO GERAL</b> .....	140
<b>APÊNDICES</b> .....	144
<b>ANEXO</b> .....	149



## 1 INTRODUÇÃO GERAL

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) representa uma das políticas públicas mais longevas, abrangentes e contínuas do Brasil. É uma política pública federal que se tornou referência para países da América Latina, do Caribe, da África e da Ásia, devido à sua universalidade e pelos seus impactos para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) de aproximadamente 40 milhões de estudantes de 150 mil escolas públicas do país (FNDE, 2020).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE) é a autarquia federal do país que gerencia, repassa os recursos aos estados e municípios, controla e fiscaliza o PNAE. Em suma, o PNAE é implementado em contextos específicos, os estados e os municípios que são considerados Entidades Executoras (EExs), sendo os órgãos responsáveis pela implementação, gerenciamento e prestação de contas dos recursos repassados e utilizados para aquisição de gêneros alimentícios no atendimento às necessidades nutricionais dos alunos do ensino básico da rede pública.

A história da alimentação escolar no Brasil é marcada por décadas de ressignificações. Silva (2019) determina quatro fases da trajetória institucional do PNAE, curso histórico responsável por torná-lo um dos maiores e mais abrangentes Programas de alimentação do mundo. Segundo o autor, a discussão da implementação de um Programa governamental de alimentação escolar em âmbito nacional eclodiu, no Brasil, na década de 1940; no entanto, o debate foi inserido na agenda pública somente na década de 1950 e, em 1955, aprovou-se um decreto regulamentando o Programa com foco na alimentação escolar nas redes públicas de ensino.

Nessa perspectiva, o marco institucional da alimentação escolar apresentado por Silva (2019), é o Decreto nº 37.106 de 1955 que instituiu a Merenda Escolar (CME), marcando a primeira fase da trajetória do PNAE denominada Institucionalização Subordinada. Os fornecedores dos alimentos para o governo federal na Fase I – institucionalização subordinada – eram agroindústrias norte americanas e canadenses. Programas financiados por entidades estadunidenses, como o Programa Alimentos para a Paz e o Programa Mundial de Alimentos, eram responsáveis pelo fornecimento da maior parte dos produtos direcionados para alimentação nas escolas (PEIXINHO, 2013; SILVA, 2019).

O governo federal encontrava dificuldades em atender regularmente o total de dias letivos determinados somente com o fornecimento das indústrias estrangeiras. Dessa forma, em

1973 teve início a nova fase da trajetória institucional do PNAE, a Fase II, denominada Nacionalização Concentrada, cujo marco institucional foi o Decreto nº 72.034 que instituiu o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), sendo uma tentativa de o governo federal melhorar as condições de alimentação e nutricional da população. Porém, os fornecedores continuavam sendo grandes empresas multinacionais e nacionais (SILVA, 2019).

Para Silva (2019) somente na Fase III houve a inserção de outros produtores agrícolas e industriais, mas a ênfase ainda estava nas grandes empresas nacionais. Essa fase, classificada como Descentralização Federativa, foi marcada pela descentralização financeira e ocorreu em 1994, na tentativa institucional de descentralizar as compras de alimentos para a alimentação escolar.

A discussão foi iniciada no início da década de 1980, mas somente em 1994 o governo federal instituiu a Lei nº 8.913, determinando que os próprios municípios receberiam os recursos federais e poderiam realizar a aquisição dos produtos alimentares. Os municípios e os estados que aderissem ao convênio se tornariam responsáveis por todas as ações do processo de compra e de controle, por meio das secretarias municipais, contudo, as decisões normativas ainda seriam de responsabilidade dos entes federativos. É importante destacar que a descentralização e a compra por meio da Lei de licitações alteraram quem compra, tornando responsabilidade dos estados e municípios demandantes dos alimentos, porém, não houve grandes alterações a respeito dos fornecedores dos alimentos (SILVA, 2019).

Nesse contexto, as prefeituras municipais passaram a assumir funções operacionais do Programa, como a elaboração dos cardápios, a aquisição dos alimentos, a inspeção da qualidade dos produtos, a criação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), como também, responsáveis pelas prestações de contas dos valores transferidos pelo Governo Federal (FREITAS; FREITAS, 2021). Segundo Peixinho (2013), essa foi a primeira oportunidade de se adquirir, nesse mercado institucional, os produtos do comércio local e do pequeno produtor. Mas apesar de a Lei nº 8.913 definir a priorização dos produtos regionais, o seu objetivo não era a valorização do comércio e produções regional e local, mas sim, a redução de custos. Por esse motivo, Triches e Grisa (2015) afirmam que até o início do século XXI, os Programas alimentares pouco adquiriam produtos de comerciantes e produtores locais.

A Fase IV – Descentralização Desconcentrada – iniciada em 2009 com a instituição da Lei nº 11.947, perdura até o momento da realização desta pesquisa. A determinada Lei é um importante marco legal para o PNAE, por trazer novas normativas para a política pública e por determinar diretrizes específicas à alimentação escolar em nível federal. O foco não é apenas

na oferta de alimentos, mas também, na alimentação saudável, segura e na educação alimentar, inserindo atores locais no controle social e na oferta dos alimentos. Os estados e municípios continuam sendo os responsáveis pela compra dos alimentos e, agora, com obrigatoriedade de adquirir pelo menos 30% dos produtos de agricultores familiares, o que tornou o PNAE desconcentrado quanto à oferta dos alimentos, contribuindo para a inclusão produtiva e o desenvolvimento local (FNDE, 2009; SILVA, 2019).

O Estado buscou adequar uma proposta de segurança alimentar, incluindo o elemento da geração de renda por meio da ampliação dos canais de comercialização aos pequenos agricultores. Corroborando com essa perspectiva, Peixinho (2013) reafirma a importância da descentralização das políticas públicas de compra governamental para inserção de pequenas empresas, dos produtores agrícolas e das agropecuárias de pequena escala em mercados institucionais.

As fases na trajetória institucional do PNAE abarcam, principalmente, mudanças nas dimensões políticas, institucionais e de mobilização de recursos. No aspecto político, percebe-se que as alterações no próprio sistema político corroboraram para a evolução do Programa, o qual dependeu dessas mudanças para realizar alterações normativas e institucionais, as quais interferiram na maneira de repassar os recursos financeiros, no volume desses recursos, para a criação e alteração de Leis e decretos, para a inserção de novos atores sociais e na capilaridade do Programa.

Constata-se que a partir do momento em que o Estado fomenta as políticas públicas como o PNAE, principalmente pela criação uma legislação específica – Lei nº 11.947/2009 –, há um salto de recursos liberados e aumenta a capacidade populacional a ser atingida. A evolução exponencial desse Programa nacionalmente é expressiva, tanto no volume dos recursos financeiros repassados, quanto no número de alunos que recebem as refeições. No ano de 1995, foram 33,2 milhões de alunos atendidos e R\$ 590 milhões repassados pelo FNDE; enquanto em 2010, os recursos aproximavam os R\$ 3,1 bilhões e atendia 45,6 milhões de estudantes (PEIXINHO, 2013).

Para Triches e Grisa (2015), é a partir da Lei nº 11.947/2009 que se apresenta uma nova perspectiva e uma nova retórica de incentivo a SAN e ao desenvolvimento local. Um dos principais avanços legais é a incorporação dos agricultores familiares como público beneficiário do Programa, ao determinar que do total de recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de alimentos da agricultura familiar e/ou de suas organizações, via Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)

Física (para agricultores individuais) ou jurídica (para organizações coletivas da agricultura familiar).<sup>1</sup>

A aquisição dos produtos dos agricultores familiares emerge como uma proposta de reaproximação entre produtores e consumidores. A potencialidade de sistemas ou modelos de produção e de consumo alimentar que estão relacionados ao encurtamento das cadeias de comercialização, possibilita a recuperação dos níveis de confiança e permitem ao consumidor conhecer e associar o produto ao seu local de origem e à forma com que foi produzido. Goodman (2017) afirma que na literatura, recorrentemente, qualidade e local são apresentados como elementos indissociáveis.

Cabe salientar a importância da construção de estratégias de desenvolvimento rural sustentável baseado na produção de alimentos, viabilizando o acesso justo e inclusivo, além da necessidade de uma agricultura menos danosa ao meio ambiente e fomentadora da saúde e da justiça social. É abrangendo essa essência, que Triches e Schneider (2010) destacam os benefícios do PNAE como oportunidade de mercado institucional de produtos da agricultura familiar, dentre eles estão a diminuição do êxodo rural, o incentivo à produção de produtos diversificados – também de orgânicos e beneficiados –, garantia de venda e o fortalecimento das organizações econômicas.

O fortalecimento das organizações coletivas é um elemento relevante na análise do PNAE. Estudos têm evidenciado a importância de cooperativas e de associações para organização da produção, agregação de valor e comercialização de produtos da agricultura familiar, na competitividade e no acesso a mercados institucionais, como também, a importância desses mercados para a sobrevivência das organizações (COSTA; AMORIM JUNIOR; SILVA, 2015; SANTOS; CAMPOS; FERREIRA, 2017; CRUZ; ASSIS, 2019; FREITAS; FREITAS, 2021). A organização coletiva dos agricultores familiares é também analisada como mecanismo de enfrentamento de limitações de acesso ao PNAE, pelo fato de melhorar a qualidade dos produtos e minimizar o problema de oferta irregular (MOSSMAN *et al.* 2017).

Na visão de Cunha, Freitas e Salgado (2017), um dos objetivos do PNAE é estimular capacidades sociais para que as próprias organizações dos agricultores familiares sejam protagonistas de iniciativas sustentáveis. Freitas e Freitas (2021) analisam que a institucionalização da Lei nº 11.947/2009 foi um dos grandes estimuladores da criação de diversas organizações da agricultura familiar. Segundo os autores, muitas organizações foram

---

<sup>1</sup> De acordo com o Ministério da Agricultura, a DAP é o documento utilizado para identificar e qualificar as Unidades Familiares de Produção Rural e suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas- cooperativas e associações.

criadas de forma imediatista para atender ao Programa, seja por imposições da Administração Pública municipal ou pela indução de instituições parceiras e de assessoria que acreditavam nas organizações como soluções para desafios de comercialização.

Analisando o número de DAP Jurídica entre 2009 e 2019, percebe-se a relação da criação da Lei nº 11.947/2009 e o aumento exponencial de novas organizações coletivas da agricultura familiar. No Brasil, em 2009, havia 91 empreendimentos coletivos portadores de DAP Jurídica e contabilizavam aproximadamente 11 mil associados; em 2019, o número de DAPs Jurídicas era superior a 6 mil (FREITAS, 2017; DADOS.GOV, 2020).

Freitas (2017) acredita que o aumento no número de DAPs é consequência da nova geração de políticas públicas direcionadas à agricultura familiar que visam a construção de mercados para agricultura familiar. Isso fortalece a hipótese de que diversas organizações formais foram criadas para atender aos mercados institucionais de compra de alimentos. No entanto, segundo o autor, é pertinente questionar até que ponto as organizações foram criadas unicamente para esse fim e se conseguem ultrapassar a mera formalidade da pessoa jurídica para, de fato, desenvolverem suas capacidades.

A Resolução CD/FNDE nº 26 de 2013<sup>2</sup>, juntamente com a Lei nº 11.947/2009, são as principais legislações para orientar o processo da compra institucional, trazendo também novos elementos estimuladores das compras mediadas por cooperativas e associações da agricultura familiar. Fundamentalmente, no art. 25 da Resolução nº 26 de 2013 são definidas as regras de priorização de propostas de vendas, sendo as cooperativas e as associações de agricultores familiares critério de desempate em detrimento das propostas dos grupos informais e esses sobre os agricultores familiares individuais.

O art. 30 da Resolução CD/FNDE nº 26 de 2013, também apresenta uma nova determinação que afeta diretamente as organizações da agricultura familiar. O FNDE passa a autorizar estados, Distrito Federal, Municípios e escolas federais em que o valor total de repasse de recursos para execução do PNAE seja superior a setecentos mil reais por ano, o aceite de propostas apenas de organizações com DAP Jurídica, desde que definido *a priori* nas chamadas públicas. Essa é uma estratégia que vem sendo adotada por EExs que são grandes demandantes de alimentos para a alimentação escolar.

Considerando a importância de analisar a atuação das organizações econômicas nas compras de produtos da agricultura familiar na implementação do PNAE em diferentes

---

<sup>2</sup> A Resolução CD/FNDE nº 26 de 2013 dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE.

contextos, questiona-se: (i) Qual a trajetória das organizações da agricultura familiar que acessam ao PNAE em municípios de Minas Gerais?; (ii) Como as cooperativas e associações influenciam o processo de implementação do PNAE em municípios de Minas Gerais?; e (iii) que limitações essas organizações enfrentam no abastecimento do PNAE? A partir dos questionamentos expostos, objetiva-se analisar a implementação do PNAE em cinco municípios do estado de Minas Gerais – Belo Horizonte, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros e Uberlândia –, compreendendo o papel e os desafios das cooperativas e associações na compra de produtos da agricultura familiar.

Para atender ao objetivo geral, definiu-se como objetivos específicos: (i) analisar a trajetória organizacional e as características das organizações econômicas da agricultura familiar que acessam o mercado institucional de alimentos nos municípios; (ii) dimensionar o mercado institucional de alimentos e a participação das cooperativas nesse mercado e compreender o processo de aquisição dos produtos das organizações da agricultura familiar e os dispositivos institucionais presentes na operacionalização do PNAE nos municípios estudados; e (iii) identificar e categorizar os papéis e os principais desafios enfrentados pelas organizações no acesso e abastecimentos desse mercado.

Define-se como pressupostos que o PNAE é um dos principais mercados acessado por cooperativas e associações da agricultura familiar. No entanto, muitos municípios ainda não adquirem os 30% de alimentos da agricultura familiar, o que demonstra potencial para ampliar a participação das organizações da agricultura familiar. Uma das hipóteses é que a participação das cooperativas e associações é ainda muito pequena em relação ao tamanho desse mercado, principalmente, pela dificuldade de adequação no processo de compras governamentais e outras barreiras que afetam o desempenho organizacional.

Além dos pontos destacados, pressupõe que é necessário compreender o processo de implementação entendendo que não basta apenas olhar para os números da política pública. É necessário analisar as dinâmicas locais de implementação e a interação entre os diferentes atores envolvidos no processo de operacionalização da política pública em diferentes contextos.

## **2 DESCRIÇÃO METODOLÓGICA**

Neste Capítulo, aborda-se os caminhos metodológicos percorridos para a realização da pesquisa, como também a divisão desta dissertação. Além disso, apresenta-se a caracterização socioeconômica, territorial e os dados de implementação do PNAE dos cinco municípios que compõe este estudo.

### **2.1 Caracterização da pesquisa**

Para atender ao objetivo geral proposto, esta pesquisa tem abordagem qualitativa e caráter descritivo. Minayo (2009) explica que a pesquisa qualitativa trabalha com um universo de significados, valores, atitudes e crenças não quantificados. A escolha pela pesquisa descritiva se deu pelo fato de apresentar a riqueza dos detalhes, devido a possibilidade de descrever “como” e “o quê” dos fenômenos (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2008). A finalidade é observar, registrar e analisar os fenômenos ou sistemas técnicos.

Optou-se, também, pela utilização do estudo casos múltiplos para levantar evidências relevantes e de maior confiabilidade se comparado aos estudos de casos únicos (YIN, 2005; MARCONI; LAKATOS, 2007). Almeida (2016) salienta que o estudo de caso é um refinamento instrumental da pesquisa empírica, mas é necessário explorar a pluralidade metodológica, englobando dimensões diferenciadas dos fenômenos, já o que o estudo de caso não pode ser abordado como “um procedimento metodológico específico, mas uma estratégia de pesquisa. O importante é dispor de um repertório de ferramentas de pesquisa que sejam integradas logicamente em torno de um problema bem definido e delimitado” (ALMEIDA, 2016, p. 70).

Para a imersão da temática, a observação participante e a aplicação de entrevistas, entre os meses de agosto de 2019 e fevereiro de 2020, foi realizado o campo exploratório nos cinco municípios considerados de médio e grande porte do estado de Minas Gerais, quais sejam: Belo Horizonte, Uberlândia, Juiz de Fora, Montes Claros e Governador Valadares. É necessário ressaltar que todas as entrevistas foram realizadas antes das restrições no Brasil ocasionadas pela Pandemia da Covid-19. Desse modo, não foi possível realizar uma análise dos efeitos da Pandemia e, principalmente, se nos municípios houve continuidade na aquisição dos produtos da agricultura familiar no PNAE para composição de kits merendas ou vale alimentação.

Metodologicamente, a dissertação é composta por três artigos. O Quadro 1 explicita os objetivos específicos da pesquisa e as variáveis e técnicas utilizadas para alcançá-los. É importante ressaltar que em cada artigo se apresentará um tópico de aspectos metodológicos.

Quadro 1 – Objetivos e variáveis para desvelar a temática

Artigo	Objetivo	Indicadores e variáveis	Técnicas de pesquisa
<b>Artigo I: Trajetória organizacional de cooperativas e associações da agricultura familiar vinculadas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Minas Gerais</b>	Compreender o histórico organizacional e o perfil dos empreendimentos da agricultura familiar que acessam o PNAE em municípios de médio e grande porte do estado de Minas Gerais.	História e atores importantes para constituição; Perfil das cooperativas e associações; Área de abrangência dos empreendimentos; Produtos comercializados e mercados acessados; logística para comercialização e destinação dos alimentos; Infraestrutura disponível para agregação de valor, comercialização e transporte.	Aplicação de entrevista semiestruturadas junto aos representantes das cooperativas e associações.
<b>Artigo II: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de médio e grande porte de Minas Gerais: abordagens institucionais no contexto de implementação a nível local</b>	Compreender o processo de aquisição dos produtos das organizações da agricultura familiar e os dispositivos institucionais presentes na operacionalização do PNAE nos municípios estudados	Montante de aquisição e os produtos adquiridos da agricultura familiar; Descrever detalhadamente o processo de implementação do Programa nos municípios; Apresentar o contexto institucional; Relações sociais estabelecidas; Regras e coerções formais e informais determinadas pelas prefeituras; Dificuldades encontradas pelos gestores para realizar a compra de cooperativas da AF.	Documentos de acesso público, (Análise de Chamadas Públicas, Contratos de compra e venda, Leis e decretos municipais e notícias institucionais)  Entrevista semiestruturadas junto aos representantes das organizações e da gestão pública executora do PNAE.
<b>Artigo III: Papéis e desafios das organizações da agricultura familiar no abastecimento do mercado institucional de alimentos em municípios de médio e grande porte de Minas Gerais</b>	Analisar os principais desafios e os papéis assumidos pelas cooperativas e associações nas redes de implementação do PNAE	Categorização dos principais desafios de diferentes naturezas; Classificação dos papéis das organizações.	Entrevistas semiestruturadas com representantes das cooperativas e associações e do poder público responsável pelo PNAE.

Fonte: Elaboração própria.

Conforme exposto no Quadro 1, a análise documental e as entrevistas aparecem como principais técnicas de pesquisa. Para Bardin (2011), a análise documental é uma forma de analisar conteúdos tendo como objetivo condensar e categorizar o máximo de informações úteis



para consulta, armazenagem e tratamento de acordo com as realidades estudadas. Já as entrevistas são classificadas, geralmente, em três formatos: estruturadas, semiestruturadas e abertas. Aprofunda-se nas entrevistas semiestruturadas cujo objetivo, segundo Lima (2016), é elaborar o roteiro de entrevista incluindo questões principais e específicas, entretanto, os entrevistadores podem incluir novos questionamentos que surgem no decorrer da aplicação da técnica.

Para a presente pesquisa, foram elaborados dois roteiros de entrevista semiestruturada: um aplicado junto aos gestores públicos atuantes nos setores que executam o PNAE em cada um dos municípios a fim de compreender a execução do Programa, principalmente quanto às compras das organizações da agricultura familiar (APÊNDICE I). O outro roteiro, aplicado junto aos representantes das cooperativas que acessaram esse mercado institucional entre os anos de 2015 e 2018, buscando informantes-chave dessas organizações para garantir maior profundidade nas informações coletadas (APÊNDICE II).

O critério de seleção dos indivíduos participantes da pesquisa se deu pelos elementos e contatos nos quais se obteve acesso, ou seja, é uma amostragem não probabilística por acessibilidade. No entanto, optou-se por selecionar pelo menos duas organizações coletivas<sup>3</sup> em cada município que acessou o Programa entre 2015 e 2018, a fim de conhecer experiências distintas de cooperativismo e associativismo da agricultura familiar e para enriquecer os detalhes sobre operacionalização do PNAE em âmbito municipal. Foram realizadas quatro entrevistas semiestruturadas com representantes do poder público e 14 entrevistas com organizações econômicas da agricultura familiar<sup>4</sup>.

Para seleção dos informantes-chave da Administração Pública, foram realizadas ligações telefônicas prévias às secretarias municipais com objetivo de contatar funcionários das prefeituras – secretários, diretores, assessores – responsáveis pelos setores que operacionalizam o PNAE<sup>5</sup>. Optou-se por entrevistar um gestor público por município, preferencialmente o que estava mais envolvido com a gestão do PNAE local, para conhecer, de maneira geral, o processo de operacionalização do Programa e a relação da prefeitura com as cooperativas e as

---

<sup>3</sup> Exceto no município de Juiz de Fora, pois apenas uma organização coletiva da agricultura familiar comercializou para o PNAE nos últimos anos.

<sup>4</sup> As entrevistas foram realizadas após a aprovação do projeto no Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa (UFV) que ocorreu no primeiro semestre de 2019. CAAE: 18796119.8.0000.5153

<sup>5</sup> Neste trabalho o objetivo é estudar a operacionalização em nível municipal, onde as EEXs são prefeituras ou escolas que adquirem gêneros alimentícios para direcionar aos alunos das escolas municipais. Essa escolha se dá pela maior proximidade com o público-alvo (agricultores familiares e Administração Pública).

associações da agricultura familiar. Apenas em Belo Horizonte, por indisponibilidade do gestor público, as entrevistas foram realizadas apenas com representantes das organizações.

Os gestores públicos foram informantes-chave essenciais, pois, além de apresentarem novas evidências e interpretações sobre a realidade estudada, apontaram outros atores-chave (YIN, 2005). Realizado o primeiro contato com os gestores públicos que coordenam as ações do PNAE local, levantou-se junto ao *site* do FNDE, as organizações da agricultura familiar que acessaram o Programa entre os anos de 2015 e 2018. Os gestores selecionados para participar da pesquisa indicaram representantes das cooperativas e associações, mapeadas no início da pesquisa, que estavam mais envolvidos nas vendas para PNAE e que poderiam auxiliar na compreensão dos processos burocráticos e de venda vinculados à execução do Programa.

As questões levantadas nas entrevistas com representantes das organizações, possibilitaram a obtenção de informações sobre o funcionamento das cooperativas e das relações sociais, bem como das redes de interação em que as cooperativas estão inseridas, permitindo, dessa forma, o entendimento do papel e o poder dessas organizações nas redes de mercado institucional de alimentos em grandes municípios de Minas Gerais. As entrevistas foram transcritas, considerando que ouvir, relembrar fatos importantes e transcrevê-las integralmente auxilia na análise das entrevistas e, é neste momento que se percebe quais entrevistados se similarizam ou em quais aspectos é possível compará-los (LIMA, 2016).

Para Bardin (2011), a análise dos conteúdos<sup>6</sup>, como as entrevistas, perpassa por três etapas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Segundo Minayo (2009), a análise das entrevistas nas pesquisas qualitativas requer a definição de categorias analíticas para estabelecer classificações e para agrupar ideias. Na visão da autora, o tratamento do material de campo passa pelas etapas de ordenamento, classificação dos dados e a análise final, sendo, a última, responsável pela articulação dos dados da pesquisa com referenciais teóricos, que promove a relação entre o concreto e o abstrato (empírico e o teórico).

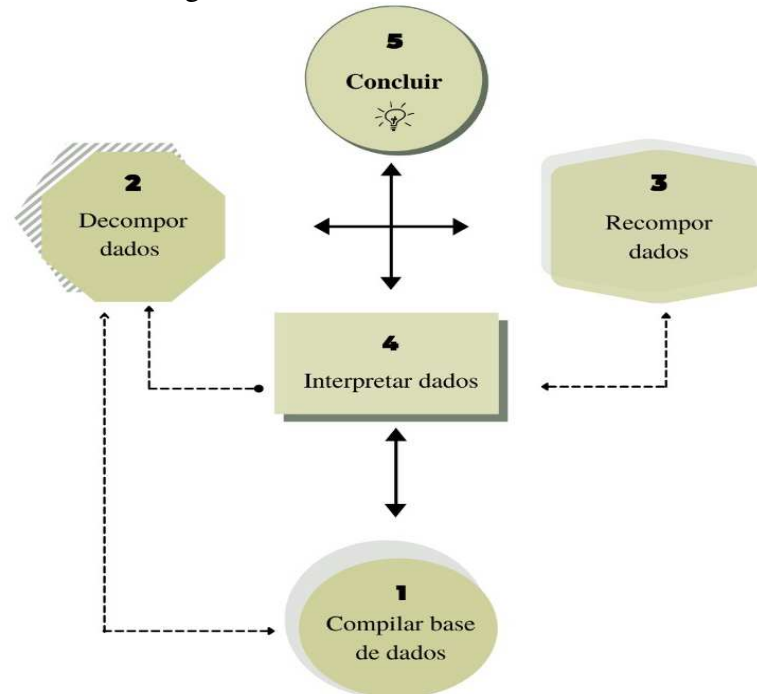
Yin (2016) divide em cinco etapas a análise dos dados. As fases perpassam pela compilação e organização de uma base de dados; a codificação e decomposição; a criação de arranjos de dados para desenvolver padrões de análise; a interpretação e o desfecho com a apresentação conclusiva dos dados. Yin (2016) explica que tais etapas são dinâmicas e devem

---

<sup>6</sup> A análise de conteúdo é composta por “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/ recepção destas mensagens” (BARDIN, 2011, p. 47).

ser revisadas, como é apontado na Figura 1, e as setas indicam as fases que se relacionam no processo da análise de dados.

Figura 1 – Fases da análise de dados



Fonte: Yin (2016, p. 166).

Neste estudo, após a transcrição e organização dos conteúdos das entrevistas (Etapa 1), codificou-se categorias e subcategorias analíticas instigando as discussões sobre (i) a rede de interação das organizações econômicas da agricultura familiar com outros atores sociais; (ii) as relações da gestão pública com as cooperativas e associações da agricultura familiar; e (iii) os distintos atores públicos e privados envolvidos na implementação do Programa (Etapa 2). Posteriormente, organizou-se os assuntos elucidados durante as entrevistas, agrupando-os por similaridade dos conteúdos (Etapa 3). Dessa forma, o agrupamento por semelhança possibilitou aprofundar na temática a partir do contexto teórico, interpretar os dados e comparar as narrativas dos atores entrevistados (Etapa 4), finalizando com a síntese conclusiva das informações (Etapa 5).

A partir da transcrição literal de todas as entrevistas, foram definidas categorias e subcategorias para realização das análises dos materiais com objetivo de selecionar, comparar e interpretar informações. De modo geral, as categorias e subcategorias, foram agrupadas a fim de facilitar a análise e estão apresentadas nos Quadro 2 e Quadro 3.

Quadro 2 – Categorias e subcategorias de análise de entrevistas com gestores públicos

<b>Categorias</b>	<b>Subcategorias</b>
<b>1. Histórico do Programa</b>	<b>1.1</b> Desafios enfrentados; <b>1.2</b> Organizações que auxiliaram no processo; <b>1.3</b> Contexto institucional.
<b>2. Detalhes da operacionalização</b>	<b>2.1</b> Processo e detalhes da operacionalização do PNAE; <b>2.2</b> Chamadas públicas (Como são construídas; como são divulgadas; como são definidos os preços); <b>2.3</b> Logística (Recebimento e distribuição dos produtos); <b>2.4</b> Produtos adquiridos das organizações da agricultura familiar; <b>2.5</b> Regras e coerções (informais e formais) relacionadas ao Programa.
<b>3. Relação com as cooperativas e associações da agricultura familiar</b>	<b>3.1</b> Relações com as cooperativas e associações do município; <b>3.2</b> Ações desenvolvidas pelas prefeituras para apoiar as organizações da agricultura familiar nas vendas para o PNAE; <b>3.3</b> Desafios em comprar da agricultura familiar; <b>3.4</b> Vantagens em comprar organizações coletivas da agricultura familiar.
<b>4. Rede de atores envolvidos</b>	<b>4.1</b> Atores envolvidos na implementação; <b>4.2</b> Função desempenhada pelos atores na rede.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 3 – Categorias e subcategorias de análise de entrevistas com representantes das cooperativas e organizações

<b>Categorias</b>	<b>Subcategorias</b>
<b>1. Histórico organizacional</b>	<b>1.1</b> Quando iniciou os debates de constituição <b>1.2</b> Organizações e indivíduos parceiros ou indutores da constituição <b>1.3</b> Motivos pelos quais se criou a cooperativa ou associação. <b>1.4</b> Características da cooperativa no período de constituição <b>1.5</b> Foram associações antes de se tornarem cooperativas <b>1.6</b> Desafios enfrentados
<b>2. Caracterização e dinâmica organizacional</b>	<b>2.1</b> Características atuais da organização <b>2.2</b> O que os cooperados produzem e onde comercializam <b>2.3</b> Tipo de manejo da produção (convencional, orgânica, agroecológica) <b>2.4</b> Responsáveis pela gestão <b>2.5</b> Organizações de assessoria e apoio à organização <b>2.6</b> Relações com movimentos sociais <b>2.7</b> Desafios organizacionais
<b>3. Acesso ao PNAE</b>	<b>3.1</b> Benefícios em participar do Programa (ganhos objetivos e subjetivos tanto para cooperativa quanto para o cooperado) <b>3.2</b> Como tomaram conhecimento do Programa <b>3.3</b> A contribuição das organizações na execução <b>3.4</b> Logística para entrega dos produtos <b>3.5</b> Acesso às chamadas públicas <b>3.6</b> Preços pagos (satisfatórios ou insatisfatórios) <b>3.7</b> Produtos entregues ao PNAE. <b>3.8</b> Percepção de como a prefeitura tem executado o Programa <b>3.9</b> Preocupação/despreocupação em cumprir contratos <b>3.10</b> Regras e coerções informais <b>3.11</b> Organizações e indivíduos essenciais para a execução do PNAE
<b>4. Rede de atores envolvidos</b>	<b>4.1</b> Atores envolvidos na implementação; <b>4.2</b> Função desempenhada pelos atores na rede.

Fonte: Elaboração própria.

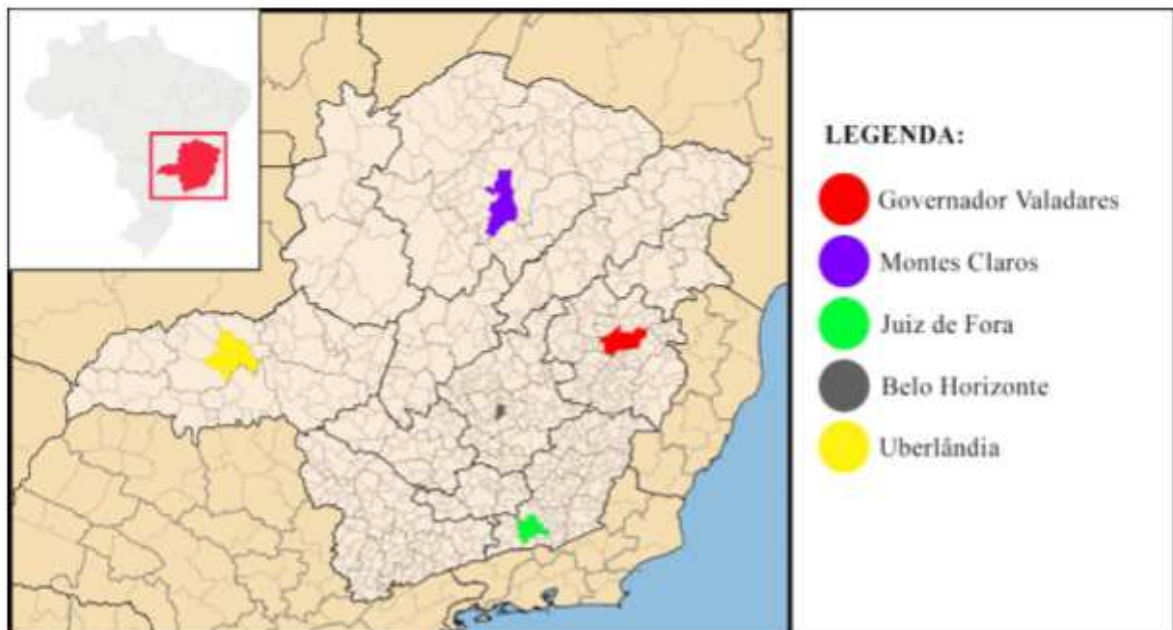
Ao todo foram quatro categorias e 14 subcategorias de análises das entrevistas com os gestores públicos. Para análise das entrevistas com os representantes das organizações da agricultura familiar também se dividiu quatro categorias de análise englobando 26 subcategorias.

Somente após a execução das fases de conhecimento teórico e da análise aprofundada das entrevistas, teve início as discussões quanto às percepções, afirmações e sugestões do pesquisador sobre a temática estudada, assim planejando os meios de confirmá-las na pesquisa.

## 2.2 Abrangência empírica: caracterizando as unidades de análise

Os municípios contemplados neste trabalho são Belo Horizonte, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros e Uberlândia, sendo cidades-polo de distintas mesorregiões do estado de Minas Gerais, como demonstrado na Figura 2.

Figura 2 – Municípios de abrangência da pesquisa



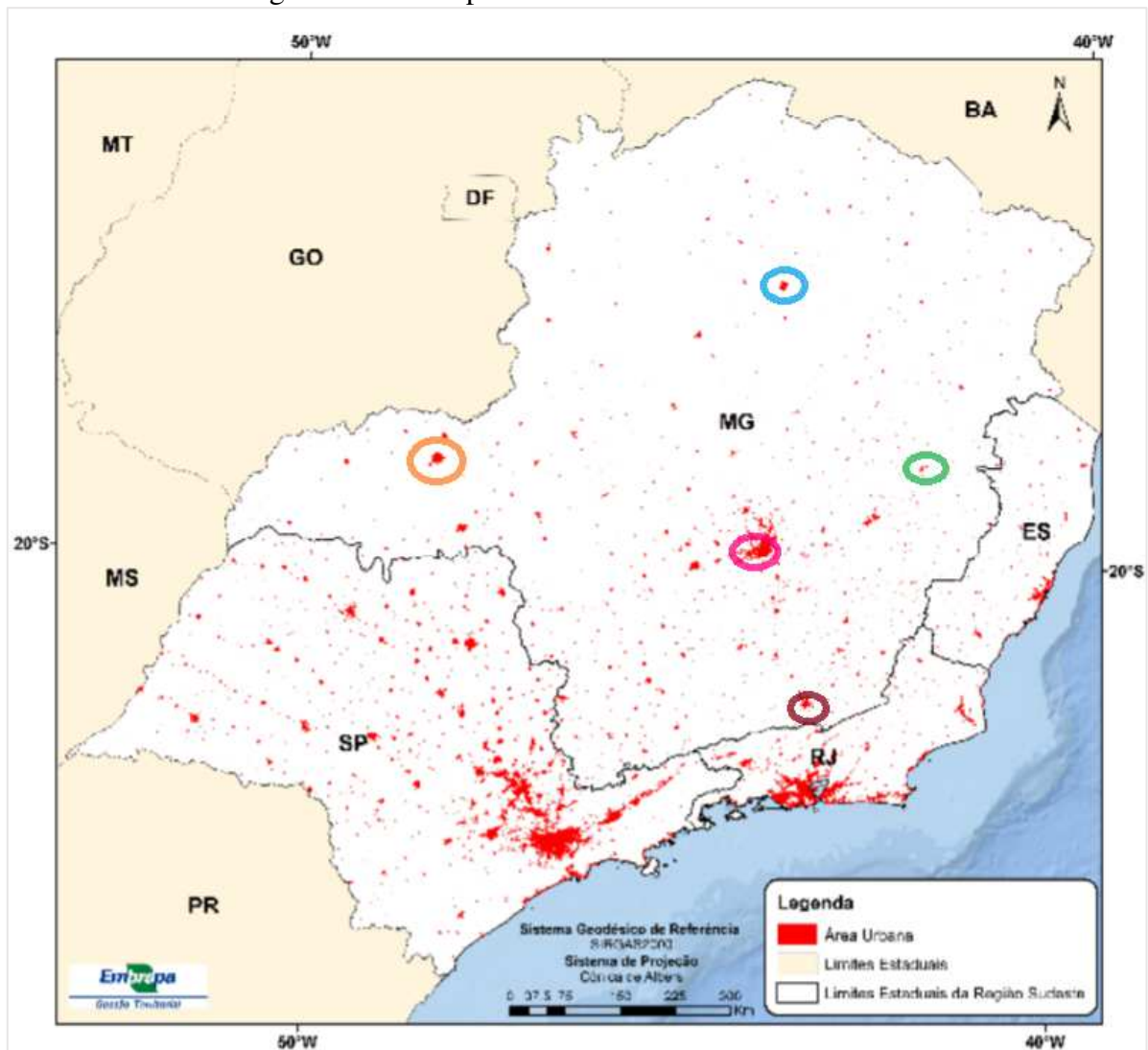
Fonte: Adaptado do Google Maps (2019).

São municípios centrais, de grande importância e funcionalidade regional, com grande peso econômico e essencialidade para suprir as demandas de saúde, educação, produtivas, de lazer, entre outras, dos municípios de menor porte pertencentes à mesma região. Na hierarquização urbana do IBGE, os municípios de Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes

Claros e Uberlândia são considerados capitais regionais e, Belo Horizonte, uma metrópole nacional (IBGE, 2021).

Além das questões apontadas para a escolha dos municípios, considerou-se também as áreas das unidades territoriais. Optou-se por selecionar municípios que possuem grandes proporções de áreas urbanizadas em diferentes mesorregiões do estado de Minas Gerais, conforme apontado na Figura 3. O círculo rosa representa a área de Belo Horizonte, o verde é Governador Valadares e o vermelho é Juiz de Fora. O círculo azul é a área de Montes Claros, e o laranja representa o município de Uberlândia. As mesorregiões contempladas foram: Metropolitana de Belo Horizonte, Vale do Rio Doce, Zona da Mata, Norte de Minas e Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba.

Figura 3 – Municípios com maiores áreas urbanizadas



Fonte: Adaptado de GeoInfo Embrapa (2015).

Vale ressaltar que esses são municípios de referência em suas regiões, além de grandes demandantes de alimentos nas compras institucionais. A escolha por estudá-los se justifica, principalmente, pela dificuldade encontrada pelos gestores públicos de adquirir no mínimo 30% do orçamento dedicado à alimentação escolar em produtos advindos da agricultura familiar local, devido à ausência ou baixa proporção de produtores rurais em municípios predominantemente urbanizados. De acordo com o Censo Demográfico de 2010, as populações residentes no meio rural nesses municípios variam entre 0% em Belo Horizonte; 4,10% em Governador Valadares; 1,14% em Juiz de Fora; 5,08% em Montes Claros e 2,85% em Uberlândia (IBGE, 2011).

## 2.2.1 Caracterização territorial e demográfica

A população residente nas cidades estudadas, conforme censo realizado pelo IBGE (2010) em 2010, era de 2.375.151 (Belo Horizonte), 263.689 (Governador Valadares), 516.247 (Juiz de Fora), 361.915 (Montes Claros) e 604.013 habitantes (Uberlândia), sendo Governador Valadares e Montes municípios de médio porte e as demais de grande porte, incluindo Belo Horizonte uma das maiores metrópoles nacionais<sup>7</sup>. Com base nas previsões realizadas pelo IBGE Cidades, no ano de 2019, poderia haver aumento de habitantes entre 5,76% (Belo Horizonte) e 14,45% (Uberlândia) se comparado ao número de residentes em 2010. Esse comportamento é semelhante ao panorama nacional (aumento de 10,17% entre 2010 e 2019, e estadual (aumento de 8,02% entre 2010 e 2019).

Quanto ao aspecto territorial, nota-se que apenas Uberlândia possui mais de 4.000 km<sup>2</sup> em extensão territorial sendo, conseqüentemente, o maior município. A dimensão total de Belo Horizonte é de 331,4 km<sup>2</sup>, enquanto Governador Valadares possui 2.342,325 km<sup>2</sup>, Juiz de Fora 1.435,749 km<sup>2</sup>, Montes Claros 3.568,941 km<sup>2</sup> e Uberlândia 4.115,206 km<sup>2</sup>. A capital mineira apresenta grande densidade demográfica, 7.167 habitantes por quilômetro quadrado. Por outro lado, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros e Uberlândia apresentam proporções inferiores tendo 112,58 habitantes/km<sup>2</sup>, 359,59 habitantes/km<sup>2</sup>, 101,41 habitantes/km<sup>2</sup> e 146,78 habitantes/km<sup>2</sup>, respectivamente. A cada quilômetro quadrado, Belo Horizonte possui quase 71 vezes mais habitantes que Montes Claros (município selecionado com a menor densidade demográfica).

---

<sup>7</sup> Não foram identificados documentos recentes do IBGE que aprofundem na caracterização dos municípios de acordo com o porte. Dessa forma, neste trabalho, para caracterizar os portes dos municípios utiliza-se os critérios de Stamm *et al.* (2013).

## 2.2.2 Caracterização socioeconômica

No tocante à economia e ao perfil de atividade econômica dos municípios, considerou-se indicadores como Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* médio, Valor Adicionado Bruto (VAB), o número de cooperativas atuantes e número de estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar.

O município com maior representatividade do PIB *per capita* no ano de 2017 foi Uberlândia, com R\$ 50.548,78 e o de menor expressão na amostra foi Governador Valadares, com apenas R\$ 20.957,24, repetindo o comportamento percebido em 2014 quando Uberlândia apresentava PIB *per capita* de R\$ 43.291,56; por outro lado, Governador Valadares apresentou PIB *per capita* de R\$ 18.311,47 (IBGE, 2019).

Especificamente quanto à participação dos setores da economia no VAB total de 2017, o panorama nacional é de apenas 5,34% representado pelo setor agropecuário, enquanto o setor industrial equivale a 21,11%, 55,89% do setor de serviços e 17,65% de administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social. Essa configuração no estado de Minas Gerais é de 5,69% correspondente ao setor agropecuário, 25,43% ao setor industrial, 51,05% em serviços e 17,84% em administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social.

Quanto aos municípios analisados, no ano de 2017, o setor agropecuário variou entre 0,003% em Belo Horizonte do VAB total e 1,92% em Uberlândia. A participação do setor industrial sobre o VAB total foi de 13,81% em Belo Horizonte, 11,21% em Governador Valadares, 20,22% em Juiz de Fora, 24,62% em Uberlândia e 19,62% em Montes Claros. Por sua vez, o setor de serviços é o mais representativo em todos os municípios estudados com 71,23% em Belo Horizonte, 64,82% em Governador Valadares, 62,28% em Juiz de Fora, 60,11% em Montes Claros e 62,06% em Uberlândia. Um dos maiores centros financeiros do Brasil, a capital do estado de Minas Gerais é caracterizada pela predominância do setor terciário em sua economia. Mais de 80% da economia do município se concentra nos serviços, com destaque para o comércio, os serviços financeiros, as atividades imobiliárias e a administração pública.

Analisando o número de cooperativas existentes e registradas nos municípios, evidencia-se que em 2018 era de 126 cooperativas em Belo Horizonte, 24 em Governador Valadares, 25 em Juiz de Fora, 22 em Montes Claros e 49 em Uberlândia. Em todos os municípios, a maioria das cooperativas constituídas são voltadas para atividades financeiras, de seguros e de serviços relacionados, tendo esse ramo representatividade entre 37,50%



(Governador Valadares) a 63,64% (Montes Claros) do total de cooperativas nos municípios (MTE, 2018).

Segundo dados de 2020 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), em relação ao número de cooperativas e associações da agricultura familiar, com DAPs Jurídicas Ativas, existentes em cada município, constatou-se que Belo Horizonte e Juiz de Fora possuem apenas uma cooperativa registrada; Uberlândia possui cinco organizações ativas, sendo uma associação e quatro cooperativas. Em Governador Valadares são sete DAPs Jurídicas ativas, uma cooperativa e seis associações. O município de Montes Claros é destaque entre os municípios estudados, contendo 15 organizações ativas, seis cooperativas e nove associações.

A Tabela 1 sintetiza os indicadores socioeconômicos dos municípios do ano de 2017, levando em consideração os indicadores citados anteriormente para cada município. Apenas para o número de cooperativas, utilizou-se dados do ano de 2018 e o número de DAPs jurídicas do ano de 2020.

Tabela 1 – Indicadores Socioeconômicos dos municípios

<b>INDICADORES</b>	<b>Belo Horizonte</b>	<b>Governador Valadares</b>	<b>Juiz de Fora</b>	<b>Montes Claros</b>	<b>Uberlândia</b>
PIB per capita (2017)	R\$ 35.245,02	R\$ 20.957,24	R\$ 28.355,07	R\$ 22.302,13	R\$ 50.548,78
VAB (% representada pelo setor agropecuário) (2017)	0,003%	0,63%	0,24%	1,42%	1,92%
Número de cooperativas (2018)	126	24	25	22	49
Número de estabelecimentos agropecuários (2017)	32	1.117	564	2.945	1.704
Número de DAPs Jurídicas Ativas (2020)	1	7	1	15	5

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2017; 2019); MTE (2018); MAPA (2020).

### 2.2.3 Caracterização do PNAE nos municípios

Quanto ao número de estabelecimentos da educação básica atendidos, conforme consulta realizada em fevereiro de 2020, levantou-se que o município com maior número de escolas municipais públicas ativas é Belo Horizonte (322 escolas), seguido por Juiz de Fora (137 escolas), Uberlândia (120 escolas), Montes Claros (99 escolas) e o município com menor

número é Governador Valadares (54 escolas). A Tabela 2 aponta o número de escolas municipais, o número de alunos por município e a média de alunos por escola<sup>8</sup>.

Tabela 2 – Relação do número de escolas municipais e alunos

<b>Município</b>	<b>Número de escolas municipais</b>	<b>Número de alunos de escolas municipais</b>	<b>Média de alunos por escola</b>
Belo Horizonte	322	172.750	536
Governador Valadares	54	18.208	337
Juiz de Fora	137	37.231	272
Montes Claros	99	28.448	287
Uberlândia	120	58.141	485
<b>TOTAL</b>	<b>732</b>	<b>314.778</b>	<b>383,4</b>

Fonte: Inep (2020).

Para oferecer alimentação nas escolas municipais da educação básica, o FNDE faz repasses de recursos aos municípios para aquisição de gêneros alimentícios. Os valores transferidos por aluno variam de acordo com a etapa e a modalidade de ensino, sendo que o menor valor é R\$ 0,32/por aluno da modalidade Educação de jovens e adultos, chegando a R\$2,00 por aluno da modalidade Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (FNDE, 2021)<sup>9</sup>. Na Tabela 3 apresenta-se os valores repassados pelo FNDE aos municípios estudados entre 2015 e 2018.

Tabela 3 – Total repassado pelo FNDE aos municípios

<b>Ano</b>	<b>Belo Horizonte</b>	<b>Juiz de Fora</b>	<b>Governador Valadares</b>	<b>Montes Claros</b>	<b>Uberlândia</b>
2015	R\$ 22.016.190,80	R\$ 4.080.118,40	R\$ 3.661.060,40	R\$ 4.515.352,80	R\$ 6.323.114,00
2016	R\$ 25.983.736,00	R\$ 4.367.279,60	R\$ 4.482.766,00	R\$ 2.948.694,90	R\$ 6.920.530,00
2017	R\$ 25.564.832,00	R\$ 4.408.604,40	R\$ 4.598.284,00	R\$ 3.237.193,80	R\$ 6.994.858,00
2018	R\$ 27.248.312,00	R\$ 4.573.298,00	R\$ 3.762.439,00	R\$ 1.909.232,40	R\$ 7.131.230,00

Fonte: SiGPC (2021).

Nos anos analisados, entre 2015 e 2018, Belo Horizonte adquiriu ao todo R\$ 11,137 milhões em produtos da agricultura familiar, no entanto, isso representa apenas 11,32% do recurso total repassado pelo FNDE ao município. Enquanto Uberlândia, na soma dos quatro anos, adquiriu aproximadamente R\$ 3,624 milhões, que corresponde a 13,05% dos recursos totais, Juiz de Fora adquiriu R\$ 1,420 milhão, apenas 8,23% do valor total<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> O número de alunos por escola foi definido a partir de médias aritméticas.

<sup>9</sup> De acordo com relatos dos gestores públicos entrevistados para a presente pesquisa, inadimplências, irregularidades e atrasos nas prestações de contas podem interferir no valor repassado anualmente pelo FNDE.

<sup>10</sup> Esses valores percentuais representam a média aritmética do percentual de aquisição da agricultura familiar em quatro anos analisados.

Os municípios de Governador Valadares e Montes Claros alcançaram as melhores médias percentuais entre 2015 e 2018. A Prefeitura de Montes Claros gastou 34,85% dos recursos repassados pelo FNDE em aquisição de alimentos da agricultura familiar, representando R\$ 4,661 milhões. Já a Prefeitura de Governador Valadares, adquiriu nos quatro anos aproximadamente R\$ 9,545 milhões em produtos da agricultura familiar, sendo 59,17% do total repassado.

Aprofundando em relação ao número de empreendimentos da agricultura familiar com sede nos municípios estudados<sup>11</sup> e que acessaram ao PNAE, percebe-se, conforme a Tabela 4, que em 2015 e 2016 Belo Horizonte não adquiriu produtos de nenhuma organização local, enquanto Montes Claros e Governador Valadares apresentaram destaque nesse quesito, uma vez que majoritariamente as organizações são dos próprios municípios.

Tabela 4 – Número de empreendimentos da agricultura familiar que acessaram PNAE municipal

<b>Ano</b>	<b>Município</b>	<b>Número de empreendimentos da agricultura familiar</b>	<b>Número de empreendimentos locais da agricultura familiar</b>
<b>2015</b>	Belo Horizonte	3	0
	Governador Valadares	6	4
	Juiz de Fora	1	1
	Montes Claros	5	4
	Uberlândia	2	2
<b>2016</b>	Belo Horizonte	2	0
	Governador Valadares	3	3
	Juiz de Fora	1	1
	Montes Claros	4	3
	Uberlândia	2	2
<b>2017</b>	Belo Horizonte	10	2
	Governador Valadares	5	4
	Juiz de Fora	1	1
	Montes Claros	4	4
	Uberlândia	2	2
<b>2018</b>	Belo Horizonte	8	0
	Governador Valadares	8	6
	Juiz de Fora	1	1
	Montes Claros	6	5
	Uberlândia	3	3

Fonte: SiGPC (2020).

Analisando o comparativo do número de organizações coletivas que acessaram o PNAE entre os anos de 2015 e 2018 por município, percebe-se que Belo Horizonte adquire anualmente, em média, produtos de seis organizações econômicas da agricultura familiar, Juiz

<sup>11</sup> No caso do município de Belo Horizonte considera-se BH e região metropolitana, composta por 34 municípios.

de Fora de uma, Uberlândia de duas, Montes Claros de cinco e Governador Valadares uma média de seis<sup>12</sup>.

Considerando as aquisições de organizações locais da agricultura familiar, Belo Horizonte não adquiriu produtos das organizações do próprio município, exceto no ano de 2017. Portanto, percebe-se uma heterogeneidade na capacidade de os municípios em atenderem à norma de compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. de. Estudo de caso: foco temático e diversidade metodológica. In: ABDAL, A.; *et al.* (Orgs.). **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo**. São Paulo: CEBRAP/SESC, 2016. p. 24-41.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. **Características da população e dos domicílios: resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

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

CRUZ, S. F.; ASSIS, T. R. de P. Contribuições de três organizações para a comercialização da agricultura familiar no PNAE, no território sul litorâneo do Espírito Santo. **Interações**, v. 20, n. 3, p. 737-752, jul./set. 2019.

CUNHA, W. A.; FREITAS, A. F. de; SALGADO, R. J. S. F. Efeitos dos Programas governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar em Espera Feliz, MG. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 3, p. 427-444, set. 2017.

DADOS.GOV. **Relatórios Quantitativo de DAPs Ativas**. Disponível em: <http://www.dados.gov.br/dataset/quantitativo-de-daps-ativas-por-uf-e-municipio>. Acesso em: 10 jan. 2020.

DESLAURIERS, J. P; KÉRISIT, M. O delineamento de pesquisa qualitativa. In: POUPART, Jean *et al.* (Org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 127-153.

FNDE. **FNDE libera R\$393,7 milhões para alimentação escolar**. Disponível em: [http://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/area-deimprensa/noticias/item/13885-fnde-libera-r\\$-393,7-milh%C3%B5es-paraalimenta%C3%A7%C3%A3oescolar](http://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/area-deimprensa/noticias/item/13885-fnde-libera-r$-393,7-milh%C3%B5es-paraalimenta%C3%A7%C3%A3oescolar). Acesso em: 05 fev. 2021.

---

<sup>12</sup> Valores aproximados

FNDE. **Sobre o PNAE**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/Programas/pnae#:~:text=ZAtualmente%2C%20o%20valor%20repassado%20pela,quilombolas%3A%20R%24%200%2C64>. Acesso em: 05 fev. 2021.

FREITAS, A. F. **Dinâmicas locais de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. 2017. Tese (Doutorado em Extensão Rural) – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2017.

FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F. **Cooperativismo, agricultura familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar: reflexões para uma agenda municipal de desenvolvimento sustentável**. 1. ed. Viçosa: Editora Asa Pequena, 2021.

GEOINFO Embrapa. **Áreas Urbanas no Brasil em 2015**. Disponível: [http://geoinfo.cnpem.br/embbrapa.br/layers/geonode%3Aareas\\_urbanas\\_br\\_15](http://geoinfo.cnpem.br/embbrapa.br/layers/geonode%3Aareas_urbanas_br_15). Acesso em: 01 jun. 2020.

GOODMAN, D. Espaço e lugar nas redes alimentares alternativas: conectando produção e consumo. In: SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. (Orgs.) **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas** – negócios e mercados da agricultura familiar. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017. p. 59-82.

GOOGLE MAPS. **Mapa do estado de Minas Gerais**. Disponível em: <https://www.google.com/maps/place/Minas+Gerais/data=!4m2!3m1!1s0xa690a165324289:0x112170c9379de7b3?sa=X&ved=2ahUKEwj9KvEutfpAhVwILkGHWgmC3kQ8gEwAHoECAsQAQ>. Acesso em: 02 jun. 2019.

IBGE. **Censo agropecuário de 2017**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73096>. Acesso em: 02 maio 2020.

IBGE. **IBGE Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 02 maio 2020.

INEP. **Censo escolar**. Disponível em: <http://censobasico.inep.gov.br/censobasico/>. Acesso em: 02 maio 2020.

LIMA, M. O uso da entrevista na pesquisa empírica. In: ABDAL, A.; *et al.* (Orgs.). **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo**. São Paulo: CEBRAP/SESC, 2016. p. 24-41.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho**. Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). 2014.

MOSSMANN, M. P. et. al. Interface between family farming and school feeding: barriers and coping mechanisms from the perspective of different social actors in Southern Brazil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 2, p. 325-342. 2017.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 909-916, 2013.

SANTOS, L. F; CAMPOS, A. P. T de; FERREIRA, M. A. M. Barreiras de desempenho em cooperativas da agricultura familiar e suas implicações para o acesso às políticas públicas. *In: Encontro Brasileiro de Administração Pública*, 4. **Anais...**, João Pessoa, 2017.

SIGPC. **Sistema de Prestação de contas do FNDE**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>. Acesso em: 02 out. 2020.

SILVA, S. P. **Trajetória e padrões de mudança Institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): Rio de Janeiro, 2019.

TRICHES, R. M; GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica de intransigência. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 18, n. 26, p. 10-27, jan./jun. 2015.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

YIN, R. K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.

### **3 ARTIGO I – TRAJETÓRIA ORGANIZACIONAL DE COOPERATIVAS E ASSOCIAÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR VINCULADAS AO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) EM MINAS GERAIS**

#### **RESUMO**

O objetivo deste estudo é analisar o histórico das organizações (cooperativas e associações) da agricultura familiar no abastecimento do mercado institucional de alimentos, especificamente o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em cinco municípios de Minas Gerais. Esse objetivo emerge da necessidade de ampliar os conhecimentos sobre o papel que essas entidades exercem nesse mercado, como elas surgiram e se organizam, quais atores envolvidos e qual a relação da política pública com a criação de cooperativas e associações. Metodologicamente, trata-se de um estudo de casos múltiplos, de abordagem qualitativa e de caráter descritivo. Para a coleta de dados foram aplicadas entrevistas semiestruturadas nos cinco municípios, com base em dois roteiros direcionados aos representantes das organizações da agricultura familiar e aos membros da Administração Pública que trabalham diretamente com a gestão do PNAE. Nos resultados, buscou-se discutir como o histórico de constituição e o perfil das organizações se relaciona com a implementação do mercado institucional de alimentos. Notou-se que todas as organizações estudadas foram criadas para atender ao PNAE ou modificaram algumas de suas características para acessar ou ampliar a participação no mercado institucional, demonstrando relação direta entre a política pública e as organizações dos municípios deste estudo.

**Palavras-chave:** Cooperativismo. Associativismo. PNAE.

#### **ABSTRACT**

*The objective of this study is to analyze the history of organizations (cooperatives and associations) of family farming in supplying the institutional food market, specifically the National School Feeding Program (PNAE), in five municipalities in Minas Gerais. This objective emerges from the need to expand knowledge about the role that these entities play in this market, how they emerged and are organized, which actors are involved and what is the relationship of public policy with the creation of cooperatives and associations. Methodologically, it is a study of multiple cases, with a qualitative approach and a descriptive character. For data collection, semi-structured interviews were applied in the five municipalities. Based on two scripts aimed at representatives of family farming organizations and members of the Public Administration who work directly with the management of the PNAE. In the results, we sought to discuss how the history of constitution and the profile of organizations relate to the implementation of the institutional food market. It was noted that all organizations studied were created to meet the PNAE or modified some of its characteristics to access or expand participation in the institutional market, demonstrating a direct relationship between public policy and organizations in the municipalities in this study.*

**Keywords:** Cooperativism. Associativism. PNAE.

### 3.1 INTRODUÇÃO

As cooperativas são organizações fundamentadas na autogestão, na livre associação de pessoas e na distribuição equitativa dos resultados econômicos, criadas para atender interesses econômicos e sociais de seus cooperados. Valadares (2016) caracteriza as cooperativas como um sistema complexo orientado por metas individuais, organizacionais e institucionais, tornando-se empreendimentos responsáveis por realizar intermediações mercadológicas. Para Pinho (1982), esses empreendimentos são espaços nos quais os cooperados realizam suas atividades econômicas com mais eficácia, atendendo os mercados em maiores proporções.

Na agricultura familiar, as ações econômicas das cooperativas e associações ocorrem, em geral, de duas principais maneiras: (i) por meio da comercialização, pela gestão econômica e financeira da organização coletiva; e/ou (ii) por meio da compra coletiva de equipamentos e insumos, pelo fornecimento de assistência técnica, armazenamento, beneficiamento e processamento de produtos, em alguns casos. Esse tipo de organização coletiva da agricultura familiar, portanto, pode integrar as cadeias produtivas, intervindo a montante e a jusante<sup>13</sup> da produção agropecuária. Dessa forma, compreende-se o cooperativismo e o associativismo como alternativas de geração de renda e potencial instrumento de intervenção na realidade social e econômica das famílias agricultoras.

No Brasil, houve estímulo para a concepção de cooperativas e associações da agricultura familiar a partir da década de 2000, especialmente após a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por meio da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. O PAA se tornou uma política pública de compra governamental de grande relevância, devido ao incentivo à produção e à comercialização de produtos da agricultura familiar e suas organizações formais, mediada pelo propósito da segurança alimentar e nutricional. Uma das principais finalidades do PAA, conforme o art. 19 dessa mesma lei, é apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar (BRASIL, 2003).

Para Grisa e Schneider (2014), o PAA é o precursor das políticas de aquisição de alimentos via chamadas públicas, inaugurando uma nova trajetória dos mercados de compras de gêneros alimentícios da agricultura familiar que se fortaleceu com as mudanças ocorridas no

---

<sup>13</sup> Para Barros (2012, p.5) “a integração a ‘montante’ (as atividades que vão desde a compra à transformação de fatores produtivos) e/ou a jusante (atividades desde a venda e distribuição do produto final). A integração vertical a montante ocorre quando a empresa adquire ou integra subsidiárias que produzem fatores de produção dos seus produtos, e a jusante quando adquire ou integra subsidiárias que incorporam o produto no seu processo produtivo, ou que procedem à distribuição ou venda do produto no mercado”.



Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em 2009. A partir da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, ficou institucionalizado que, do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no âmbito do PNAE, no mínimo 30% devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações coletivas, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2009).

O estímulo para o acesso ao PNAE por intermédio de organizações formais da agricultura familiar se intensificou a partir da Resolução nº 26/2013 do FNDE, que define prioridade de venda às organizações coletivas formais em detrimento às organizações informais e agricultores familiares individuais, portadores da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), na modalidade para Pessoa Física<sup>14</sup>. Segundo Mossman *et al.* (2017), a própria legislação do PNAE incentiva a criação de cooperativas e de associações no segmento da agricultura familiar. O incentivo se fundamenta em razão de que as organizações coletivas formais facilitam o processo de venda e, teoricamente, apresentam melhores capacidades administrativas e de infraestrutura – se comparadas às vendas realizadas individualmente –; e de organização da produção, oportunizando a comercialização em maiores volumes (SANTOS; CAMPOS; FERREIRA, 2017; CRUZ; ASSIS, 2019).

O aumento exponencial de portadores de DAP - Pessoa Jurídica (DAP Jurídica) no Brasil, demonstra a consonância entre a criação da Lei nº 11.947/2009 e a formalização de organizações coletivas da agricultura familiar. Em 2009 havia 91 empreendimentos coletivos portadores de DAP Jurídica no país, os quais abrangiam 11.674 indivíduos (FREITAS, 2017). Em 2019, de acordo com a plataforma Dados.gov, o número de DAPs Jurídicas ultrapassavam a marca de seis mil, representando um crescimento de 6.700% entre 2009 e 2019.

Freitas (2017) afirma que esse crescimento é resultante da nova geração de políticas públicas, que visam a construção de mercados para a agricultura familiar. Isso corrobora com a premissa de que diversas organizações formais foram criadas para atender aos mercados institucionais de compra de alimentos. No entanto, segundo Freitas (2017), é pertinente questionar até que ponto as organizações criadas unicamente para esse fim, conseguem ultrapassar a mera formalidade da personalidade jurídica e, de fato, desenvolvem as capacidades

---

<sup>14</sup> De acordo com o Ministério da Agricultura, a DAP é o documento utilizado para identificar e qualificar as Unidades Familiares de Produção Rural e suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas - cooperativas e associações.

exigidas desse tipo de organização, como capacidade de planejamento, de logística e de comercialização.

É importante ressaltar que embora haja a discussão sobre o formato ideal para o acesso ao PNAE, o Programa em si não determina o tipo de organização formal ideal. Para acessá-lo, o empreendimento pode ser formalizado como cooperativa ou associação. Apesar de criadas com motivos e objetivos distintos – a depender do contexto de criação – é preciso enaltecer as cooperativas e associações como empreendimentos econômicos essenciais no processo de comercialização. Depreende-se aqui das discussões realizadas acerca de que as cooperativas e associações são importantes para operacionalização da política pública e fortalecimento da agricultura familiar, não só pela atuação no processo comercial ou na gestão burocrática do PNAE, mas também, pela articulação com os associados e diálogo com a gestão pública, eliminando a figura do atravessador e buscando melhorias na logística, nos preços e no acesso às informações e recursos.

Apesar da importância de abordar essa temática no campo científico, constatou-se a carência de estudos com foco no cooperativismo e associativismo e sua relação com as políticas públicas de compra institucional de alimentos. Alguns dos trabalhos na área são estudos de caso sobre o papel das cooperativas na implementação do PAA e PNAE em âmbito local, especialmente nos pequenos municípios e/ou municípios de economia predominantemente agrícola (NARESSI; COTRIM, 2014; CUNHA; FREITAS; SALGADO, 2017; FREITAS, 2017).

Ainda que se encontre escassos trabalhos que abordam a gestão do PNAE em cidades de grande porte (PRADO *et al.*, 2013; SILVA, 2015; GABRIEL *et al.*, 2015; GABRIEL; GOULART; CALVO, 2015; ANDRADE, 2017; ARAÚJO *et al.*, 2019), são ainda mais escassos os trabalhos que analisam a trajetória e a atuação das cooperativas no abastecimento alimentar em centros urbanos, municípios de grande e médio porte<sup>15</sup>, considerados pelo IBGE (2020) como metrópole e capital regional. Um dos raros estudos mapeados é o de Costa, Amorim Junior e Silva (2015), que traçou o perfil de 19 cooperativas da agricultura familiar situadas nas sete maiores cidades do estado de Minas Gerais e analisou as principais dificuldades para acessar o PNAE.

---

<sup>15</sup> São considerados municípios de médio porte por terem mais de 100 mil habitantes, relevância econômica local e regional, bem como serem importantes centros para atender às demandas dos municípios próximos. Já os municípios de grande porte possuem população superior a 500 mil habitantes, são referências no acesso à serviços e estruturas inexistentes ou deficientes em municípios menores (STAMM *et al.*, 2013).

Diante das lacunas percebidas, questiona-se: como se deu o processo constitutivo das cooperativas e associações fornecedoras do PNAE em municípios de médio e grande porte? Como essas organizações estão estruturadas? Dessa forma, o objetivo deste estudo é analisar a trajetória organizacional e as características das organizações que acessam o mercado institucional de alimentos em municípios grandes demandantes de alimentos para o abastecimento do PNAE no estado de Minas Gerais.

Especificamente, pretende-se: (i) verificar se há relação entre o PNAE e a criação das cooperativas e associações da agricultura familiar em cinco municípios de Minas Gerais: Belo Horizonte, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros e Uberlândia); (ii) analisar a percepção de atores em relação ao processo constitutivo das cooperativas e associações da agricultura familiar; e (iii) analisar características das organizações que acessam o PNAE nos municípios estudados.

## **3.2 REVISÃO DE LITERATURA**

Esta seção apresenta a discussão teórica direcionada a dois subtópicos. No primeiro, discute-se o cooperativismo como instrumento de acesso aos mercados, bem como as especificidades quanto às cooperativas de agricultores e agricultoras familiares. As discussões sobre as cooperativas da agricultura familiar têm se tornado ainda mais relevantes, especialmente com a inserção da agricultura familiar como público fornecedor de alimentos para políticas públicas de compras governamentais, conforme discutido no segundo subtópico. Dessa forma, compreender a importância das cooperativas da agricultura familiar é também entender a relação da agricultura familiar no contexto de políticas públicas como o PNAE, principalmente após a institucionalização da Lei nº 11.947/2009, sendo um importante marco regulatório para a agricultura familiar.

### **3.2.1 Cooperativismo e cooperativismo na agricultura familiar: contextualização e especificidades**

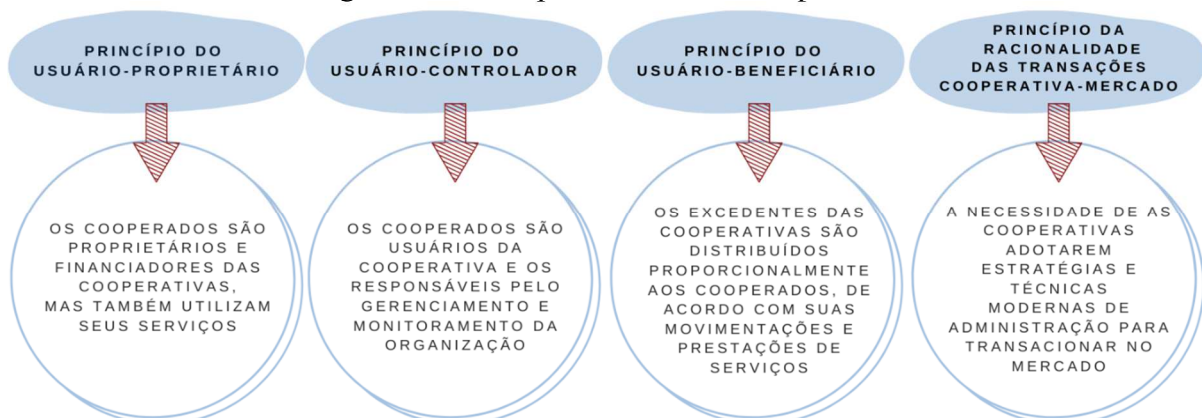
Segundo Frantz (2012), as sociedades cooperativas emergem da articulação e da cooperação de indivíduos que possuem interesses pessoais, desejos ou necessidades em comum, e visam alcançar resultados de ordem econômica. Na visão de Rodrigues (1995), a cooperativa é o espaço no qual as decisões são coletivas e os resultados financeiros são distribuídos conforme a participação econômica de cada indivíduo.

A criação de uma cooperativa deve ter como objetivo principal atender às necessidades dos cooperados e não possuir finalidade lucrativa. Assim, a gestão do empreendimento remete-se aos cooperados, dado que a sua constituição deve ser útil aos indivíduos ou grupos que dificilmente acessariam os mercados em grandes proporções, ou não seriam eficientes de modo a competir com as empresas convencionais (NAMORADO, 2005).

De acordo com Pinho (1982), a forma gestonária da organização cooperativa perdura desde suas origens no século XIX, marcada pela descentralização de poder e pelo regime democrático de gestão, realizada pelos cooperados. Os aspectos econômicos, políticos e sociais são expressos pelo *self-management* (autogerenciamento), das tomadas de decisões nas deliberações, da transmissão de poder aos membros associados, e pelo *self-government* (autogoverno) da participação ativa do agente cooperador, constituinte da democracia cooperativa.

Segundo Valadares (2016), há uma interpretação clássica do conceito de cooperativa, sendo elas propriedades financiadas, controladas e beneficiadas pelos próprios usuários, e atuam como intermediadoras financeiras nas transações econômicas. Essa ideia também aborda a dicotomia comportamental e cultural das cooperativas, abarcando quatro eixos característicos das relações das cooperativas com seus cooperados e da cooperativa com os mercados, os quais Valadares (2016) classifica como princípios básicos das cooperativas (FIGURA 1).

Figura 1 – Princípios básicos das cooperativas



Fonte: Elaboração própria de acordo com Valadares (2016).

A partir dessas definições, Valadares (2016) define o modelo teórico das relações econômicas entre cooperativa, cooperados e mercado, baseado principalmente no quarto princípio, da racionalidade das transações cooperativa-mercado. Nesse modelo, as cooperativas são mediadoras, responsáveis por prestar serviços aos cooperados, recolher os seus insumos, agregar valor para a aceitação dos mercados e comercializá-los. A resposta dos mercados ocorre

por meio do pagamento pelas mercadorias ou prestações de serviço realizadas via cooperativa. E assim, a organização se encarrega por distribuir entre os cooperados, de maneira justa, o resultado das operações com o mercado.

No sentido mais amplo do empreendimento cooperativo, ele também é um “lugar social”, pois são ambientes de aprendizagem, de construção de poder e de capital social (conhecimento coletivo, socialização, comportamentos e valores) (FRANTZ, 2012, p. 51). Do ponto de vista social, as cooperativas contribuem para a coesão social, na inclusão de grupos de indivíduos historicamente alijados pelo mercado (DOBROHOCZKI, 2006). Dobrohoczki (2006) afirma, nesse sentido, que as cooperativas são meios de alcançar o desenvolvimento local, gerar novos empregos e renda e corroborar para a preservação do espírito comunitário.

Primordialmente, as cooperativas são instrumentos de poder nas relações econômicas do mercado. Especificamente naquelas da agricultura familiar, além das questões instrumentais e técnicas vivenciadas comumente por todas as cooperativas, há a necessidade de atentar-se à dimensão política, já que parte significativa das organizações da agricultura familiar nasce de reivindicações sociais. Nessa perspectiva, a carência da atuação do poder público no meio rural, muitas vezes, era preenchida pelas iniciativas de cidadania nas comunidades, de associação e cooperação, tornando-se práticas garantidoras de benefícios aos moradores (FRANTZ, 2012). Assim, os agricultores familiares, pautados em ideais cooperativos e colaborativos, reuniam-se em prol de melhorias individuais e para a comunidade a qual pertenciam.

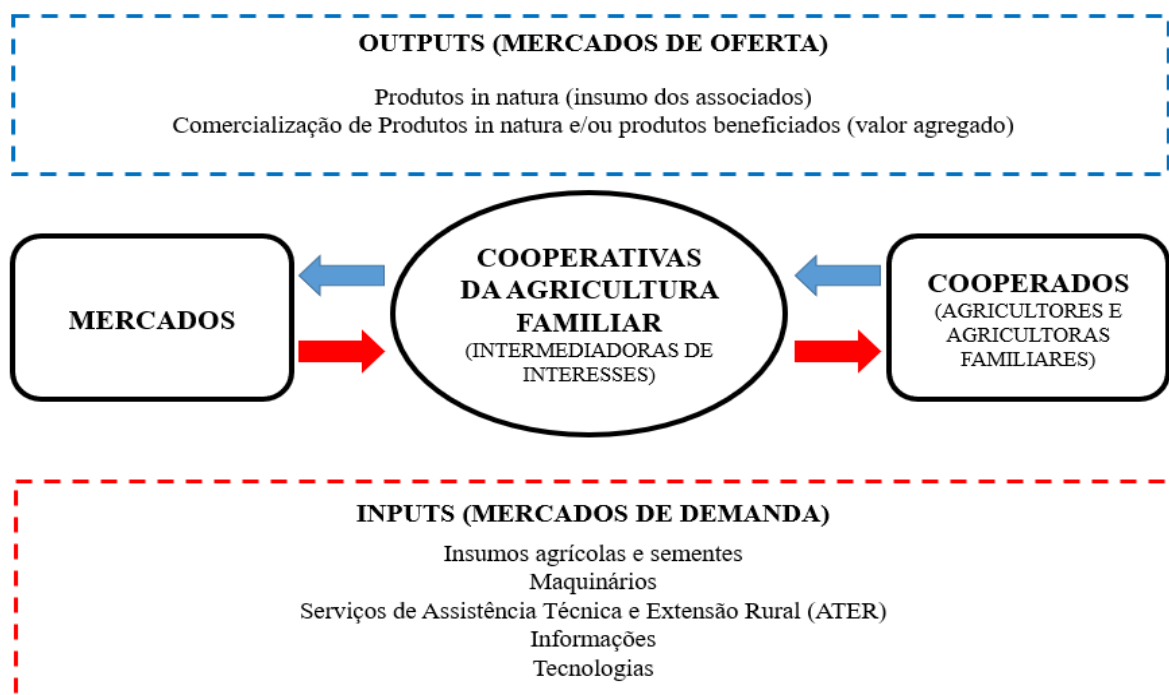
Segundo Chayanov (2017), os agricultores familiares enfrentam dificuldades em aumentar a sua produção devido a sua interdependência para mobilização de maiores quantidades de insumos, maquinários, colaboradores, animais, terras e recursos financeiros. Chagwiza, Muradian e Ruben (2016) corroboram com essa perspectiva ao discutirem que, para alcançar níveis altos de integração vertical por meio da organização coletiva, atores da cadeia produtiva são excluídos e há a concentração de várias atividades do sistema produtivo em um único empreendimento.

De fato, para uma parcela considerável dos agricultores familiares, as experiências de organização coletiva são importantes na defesa de seus interesses e de suas comunidades; no entanto, para muitos, é o único caminho para o escoamento da produção. Parte das cooperativas e associações trabalham na oferta de hortifrútis de boa aceitação nos mercados e, em alguns casos, beneficiam produtos dos agricultores familiares com a finalidade de agregar valor e aumentar a durabilidade dos alimentos (SILVA; SCHULTZ, 2017). Desse modo, se tornam dispositivos organizacionais que surgem em resposta às dificuldades encontradas nas

propriedades familiares, principalmente, no tocante ao alcance de escala da produção agrícola e o baixo poder de mercado (VALENTINOV, 2007).

Essas organizações são preponderantes pela facilitação ao acesso e gerenciamento dos recursos naturais; acesso aos mercados de entrada e saída, de consumo e comercialização (*inputs* e *outputs*) e auxílio no alcance das informações e do conhecimento (FAO, 2020). De forma a ilustrar as discussões tecidas nesta seção, a Figura 2 expõe a atuação das cooperativas da agricultura familiar como intermediadoras das relações entre cooperados e mercados, seja para a compra ou para comercialização de produtos e serviços do meio rural.

Figura 2 – Relações econômicas das cooperativas da agricultura familiar (*outputs* e *inputs*)<sup>16</sup>



Fonte: Elaboração própria de acordo com Valadares (2016) e Schneider (2016).

Para Schneider (2016), as principais demandas dos agricultores familiares estão relacionadas ao acesso a insumos, serviços, tecnologias e informações. Nos mercados de demanda, as cooperativas podem adquirir esses *inputs* em escala (quadro vermelho da Figura 2) e repassá-los aos cooperados, normalmente, a preços mais acessíveis. Nos mercados de oferta (quadro azul da Figura 2), as cooperativas de agricultura familiar comercializam os produtos

<sup>16</sup> As setas representam o fluxo do relacionamento da cooperativa com o mercado e com os seus cooperados. As setas azuis representam o fluxo dos *outputs*, os cooperados entregam os seus produtos às suas determinadas cooperativas e as cooperativas as comercializam em diferentes mercados. As setas vermelhas representam o fluxo de aquisição de produtos, serviços e informações por meio das cooperativas e que serão repassados aos cooperados, segundo às suas necessidades.

dos agricultores familiares, seja com produtos *in natura* ou com produtos beneficiados, caso as organizações possuam as agroindústrias com capacidade de processar, de beneficiar, de rotular e de embalar os produtos entregues pelos cooperados. O pagamento realizado nos mercados é repassado aos cooperados em forma de sobras. Em ambos os casos, o relacionamento direto com o mercado é realizado pela própria cooperativa.

No entanto, conforme aponta Rios e Carvalho (2007), a organização coletiva dos agricultores familiares nem sempre ocorre por meio de cooperativas. Segundo os autores, uma das grandes discussões em relação à organização social dos agricultores familiares, decorre do dilema entre a constituição de associações e de cooperativas.

Efetivamente, a diferença entre cooperativas e associações é jurídica. O cooperativismo brasileiro é regido por uma legislação própria, a Lei nº 5.764 de 1971, que definiu a Política Nacional de Cooperativismo e instituiu o regime jurídico das sociedades cooperativas. Também esclarece que “celebram contrato de sociedade cooperativa as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica” (BRASIL, 1971, art. 3). Enquanto as associações são amparadas pela Constituição Federal de 1988 que define a plena “liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar” (BRASIL, 1988, art. 5, XVII) e a criação de associações “sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento” (BRASIL, 1988, art. 5, XVIII). Já o Capítulo II do Código Civil de 2002, artigo 53, as conceituam como a “união de pessoas que se organizem para fins não econômicos”, sob pena de nulidade caso não cumpra os seus fins.

Ambos os modelos organizacionais não possuem finalidade lucrativa, sendo a diferença no objetivo econômico. Enquanto as associações devem ser direcionadas às atividades filantrópicas, de reivindicações comunitárias e políticas, as cooperativas surgem para viabilizar uma determinada atividade econômica de um grupo de pessoas. Por isso, as cooperativas são organizações coletivas ideais para comercialização. No entanto, em referência legislativa ao Código Civil de 2002, o Conselho da Justiça Federal (CJF), entendendo o sentido polissêmico da palavra “econômica”, define no enunciado nº 534 que as associações podem comercializar quando necessário, desde que não haja finalidade lucrativa. Especificamente para atendimento ao PNAE, não há determinação de um modelo organizacional formal específico de acesso, sendo possível que os agricultores acessem esse mercado via associação ou cooperativa.

### **3.2.2 O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e as organizações da agricultura familiar**

No Brasil, um marco importante para as cooperativas da agricultura familiar nos mercados governamentais de oferta, ocorreu com a institucionalização do PNAE, pois passou a ser obrigatório que os entes federados comprem da agricultura familiar e de suas organizações coletivas. O ponto essencial para que os agricultores possam participar efetivamente desse mercado, individualmente ou por meio das cooperativas e associações, é que a legislação vigente dispensa o procedimento licitatório, utilizando a chamada pública, “desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local [...] e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria” (BRASIL, 2009, art. 14).

Essa é uma iniciativa pioneira do governo federal brasileiro, tida como uma estratégia para fomentar a geração de emprego e renda na agricultura familiar, alinhada com a necessidade de ampliar os canais de abastecimento alimentar pautados em alimentos saudáveis, cujo alicerce é a segurança alimentar em sociedades cada vez mais urbanizadas. Logo, o PNAE beneficia tanto os que vendem, quanto os que consomem. Essa política pública contribuiu para que as experiências adotadas pelo modelo brasileiro se tornassem destaque para organizações internacionais e fossem replicadas em outros países (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

O PNAE se tornou um mercado institucional de alimentos, a partir do qual o próprio Estado constrói as demandas dos produtos, orienta e controla todo o processo de compra. Trata-se do fortalecimento da agricultura familiar local mediante a criação de um novo canal de comercialização, que absorve produtos que antes eram apenas para o autoconsumo, mercados informais ou distribuídos para agentes intermediários.

O objetivo do PNAE é oferecer alimentação aos alunos da educação básica, desde a educação infantil ao ensino de jovens e adultos das escolas públicas do país, atendendo, em 2019, aproximadamente 43 milhões de estudantes (FNDE, 2019). Desde 1988, o governo federal realiza transferências automáticas às entidades executoras do Programa sem a necessidade de convênio, tornando o processo mais ágil; no entanto, somente em 1994 a gestão do Programa passou a ser descentralizada. Isso quer dizer que o governo federal, por meio do FNDE, repassa os recursos financeiros aos estados, municípios e ao Distrito Federal – responsáveis pela execução e coordenação a nível municipal e estadual (PEIXINHO, 2013).



Para Triches e Grisa (2015), foi a partir da Lei nº 11.947/2009 que houve uma nova perspectiva e nova retórica de incentivo à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e ao desenvolvimento local. Um dos principais avanços legais foi a incorporação do agricultor familiar como beneficiário do Programa, ao determinar que do total de recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de alimentos da agricultura familiar e/ou de suas organizações, via DAP Física (para agricultores individuais) ou DAP Jurídica (para organizações coletivas da agricultura familiar).

A proposta é possibilitar durante todo o ano letivo, refeições que atendam às necessidades nutricionais dos alunos, de forma a auxiliar no desenvolvimento biopsicossocial e no rendimento escolar, estimular hábitos alimentares saudáveis e promover ações de educação alimentar e nutricional (BRASIL, 2009). Na outra ponta, os agricultores familiares e suas cooperativas e associações, também beneficiários, diversificam a produção para atender o mercado institucional, respeitando a sociobiodiversidade, aumentando a renda e melhorando a qualidade de vida de suas famílias. Outrossim, se tornou uma política pública de incentivo à produção e comercialização e ao consumo de alimentos saudáveis.

Triches e Grisa (2015) classificam o PNAE como o Programa responsável pela promoção do desenvolvimento local e pela diminuição da devastação do meio ambiente e da insegurança alimentar e nutricional, divergente do sistema agroalimentar dominante. As autoras também destacam outros benefícios do Programa, como: diminuição do êxodo rural, incentivo à produção de produtos diversificados – agroecológicos, orgânicos e beneficiados ou minimamente processados –, garantia de venda e fortalecimento das organizações coletivas (TRICHES; GRISA, 2015). O fortalecimento das organizações coletivas é relevante devido à importância que possuem na execução de políticas públicas para o meio rural.

As cooperativas, por exemplo, são uma das principais estratégias dinamizadoras do acesso ao PNAE, mostrando-se, portanto, como fator determinante e facilitador do acesso dos agricultores familiares ao mercado institucional (MOSSMANN *et al.*, 2017; BAGGIO; KUHL, 2018; CRUZ; ASSIS, 2019; SANTOS; CAMPOS; FERREIRA, 2019). Empiricamente, porém, Santos, Campos e Ferreira (2019) perceberam que um dos principais fatores inibidores da participação no PNAE de uma cooperativa do estado de Minas Gerais, estava relacionado à sua trajetória histórica. Segundo os autores, o incentivo à constituição por agentes externos trouxe, como consequência, a carência de informações e de conhecimento dos cooperados quanto aos processos cooperativos, sendo esses fatores que dificultavam o funcionamento e o desenvolvimento organizacional.

Nesse sentido, percebe-se que existem questões relacionadas às cooperativas da agricultura familiar que ainda são pouco estudadas e pautadas no âmbito das ações do Estado, principalmente, aspectos relacionados aos possíveis formatos jurídicos dos empreendimentos da agricultura familiar (cooperativas, associações, grupos formais, entre outros). Ademais, não são explícitos os processos de criação desses empreendimentos, se são constituídos por indução de entidades externas (empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), prefeituras e outros) ou se, de fato, é um processo de mobilização social marcado por relações de reciprocidade e confiança entre os membros de uma determinada comunidade que buscam melhorias conjuntas. Ciente dessas lacunas, este trabalho busca contribuir com as discussões em torno desses processos de criação e das organizações econômicas da agricultura familiar que acessam o PNAE em municípios mineiros.

### **3.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Esta seção tem o intuito de apresentar como a pesquisa foi operacionalizada, elucidando as etapas percorridas para ser possível responder aos objetivos propostos. Assim, destacam-se a apresentação dos procedimentos metodológicos da pesquisa, a abordagem e caracterização do estudo, o processo de seleção dos municípios e das organizações que compõem a pesquisa e os instrumentos utilizados para coletar e analisar os dados que subsidiam as discussões empíricas da pesquisa.

#### **3.3.1 Caracterização da pesquisa**

Este estudo pauta-se em uma abordagem qualitativa e caráter descritivo, pois visa compreender o processo constitutivo das organizações formais da agricultura familiar, identificando as motivações e os atores locais envolvidos no processo de criação, bem como identificar a importância dos empreendimentos para o acesso ao PNAE em cinco municípios de médio e grande porte de Minas Gerais. A pesquisa qualitativa trabalha com um universo de significados, de valores, de atitudes e de crenças não quantificados (MINAYO, 2009). Esse tipo de pesquisa permite o aprofundamento e a interpretação de uma gama de assuntos e tópicos de distintas realidades sociais (YIN, 2005).

Tendo como foco estudar a realidade de diferentes municípios mineiros, optou-se pela utilização do estudo de casos múltiplos, considerando que possibilita levantar evidências

relevantes e de maior confiabilidade se comparado aos estudos de casos únicos (YIN, 2005; MARCONI; LAKATOS, 2007). O estudo com múltiplos casos viabiliza a investigação de eventos da vida real e amplia a variedade de evidências, possibilitando analisar resultados similares ou contraditórios entre os diferentes casos em estudo (YIN, 2005).

Os municípios selecionados para compor este estudo são: Belo Horizonte, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros e Uberlândia, sendo cidades-polo de distintas mesorregiões do estado de Minas Gerais, localizados em diferentes pontos do estado, considerados capitais regionais, centros urbanos de referência no interior do estado, exceto Belo Horizonte que é uma das principais metrópoles nacional.

No norte mineiro, Montes Claros (MG) exerce uma atratividade significativa para toda a região, sendo a grande referência em termos de oferta de bens e serviços. Na região do Triângulo Mineiro, a oeste, Uberlândia (MG) apresenta também uma rede com importante complexidade interna, adentrando o Estado de Goiás e sendo um conhecido polo logístico de caráter nacional. Outra cidade significativa é o Arranjo Populacional de Juiz de Fora/MG, Capital Regional da Zona da Mata Mineira. (IBGE, 2020, p. 15).

Além das questões apontadas, vale ressaltar que tais municípios são grandes demandantes de alimentos nas compras institucionais. O montante repassado ao FNDE anualmente, para compras de produtos para a merenda escolar, varia entre R\$3,2 milhões a R\$27,2 milhões<sup>17</sup>. Também justifica-se estudá-los, principalmente, pela dificuldade encontrada pela Administração Pública em adquirir, no mínimo, 30% do orçamento dedicado à alimentação escolar em produtos advindos da agricultura familiar, devido à ausência ou baixa proporção de produtores rurais em grandes centros urbanos.

Nesse sentido, analisando a participação do setor agropecuário no Valor Adicionado Bruto (VAB) desses municípios, há irrisória representatividade econômica, com percentuais variando entre 0,003% em Belo Horizonte, 0,21% em Juiz de Fora, 0,54% em Governador Valadares, 1,30% em Montes Claros e 1,61% em Uberlândia. O panorama do estado de Minas Gerais é de 5,21% correspondente ao setor agropecuário, 26,51% ao setor industrial, 50,97% em serviços e 17,31% em administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social, indicando baixa proporção da agropecuária na economia (IBGE, 2018).

Quanto ao número de cooperativas e de associações da agricultura familiar – com DAPs Jurídicas ativas – existentes em cada município, constatou-se que Belo Horizonte e Juiz de Fora

---

<sup>17</sup> Dados de 2017 e 2018 disponíveis no Sigpc Acesso Público. Vale ressaltar que o valor repassado é calculado por dia letivo para cada aluno varia de acordo com a etapa e modalidade de ensino. Ou seja, os municípios com maior número de alunos, recebem mais recursos do FNDE para a alimentação escolar.

possuem apenas uma cooperativa registrada; Uberlândia possui uma associação e quatro cooperativas ativas; Governador Valadares conta com seis associações e uma cooperativa. O município de Montes Claros é destaque entre os municípios estudados, com relação ao número de organizações com DAP Jurídica ativas, contendo nove associações e cinco cooperativas, totalizando 14 organizações (MAPA, 2020).

### **3.3.2 Coleta e análise dos dados**

Os dados primários foram obtidos por meio de entrevistas, aplicadas entre os meses de agosto de 2019 e fevereiro de 2020, guiadas por roteiros semiestruturados, e os dados secundários foram obtidos através de dados disponibilizados pelo Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE (SiGPC) Para coleta dos dados primários, por meio de uma amostragem não probabilística por acessibilidade, foram realizadas quatro entrevistas com representantes do poder público e 12 entrevistas com representantes de organizações coletivas da agricultura familiar que acessam o PNAE nos municípios estudados.

Foram elaborados dois roteiros de entrevista: um aplicado junto aos gestores públicos atuantes nos setores que executam o PNAE em cada um dos municípios (Apêndice I); e outro aplicado junto aos representantes das cooperativas que acessaram esse mercado institucional entre os anos de 2015 e 2018, buscando informantes-chave dessas organizações para garantir maior profundidade nas informações coletadas (Apêndice II). Por meio de uma amostragem não probabilística por acessibilidade, foram realizadas quatro entrevistas com representantes do poder público e 12 entrevistas com representantes de organizações coletivas da agricultura familiar que acessam o PNAE nos municípios estudados<sup>18</sup>.

Para seleção dos informantes-chave da Administração Pública, foram realizadas ligações telefônicas prévias às secretarias municipais com objetivo de contatar funcionários das prefeituras (secretários, diretores, assessores) responsáveis pelos setores que operacionalizam o PNAE. O contato com as secretarias permitiu o direcionamento aos atores que trabalham diretamente com a compra dos produtos da agricultura familiar para alimentação escolar.

Selecionou-se um gestor público por município – que estava mais envolvido com a gestão do PNAE local – para conhecer, de maneira geral, o processo de operacionalização do Programa e a relação da prefeitura com as cooperativas e associações da agricultura familiar.

---

<sup>18</sup> As entrevistas foram realizadas após a aprovação do projeto no Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa (UFV) que ocorreu no primeiro semestre de 2019. CAAE 18796119.8.0000.5153.

Apenas em Belo Horizonte, por indisponibilidade dos gestores públicos, as entrevistas foram realizadas apenas com representantes das organizações.

A identificação dos entrevistados foi dada por códigos, conforme apresentado no Quadro 1 e no Quadro 2, a fim de assegurar o anonimato dos respondentes. A codificação está em conformidade com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), no qual os indivíduos representantes das organizações foram certificados que não seriam identificados publicamente. O Quadro 1 apresenta a codificação dos representantes da Administração Pública e os respectivos municípios que atuam.

Quadro 1 – Codificação gestores públicos

<b>Codificação gestor (a)</b>	<b>Como o gestor (a) é referida no texto</b>	<b>Município em que atua</b>
Gestor 1	G1	Governador Valadares
Gestor 2	G2	Juiz de Fora
Gestora 3	G3	Montes Claros
Gestor 4	G4	Uberlândia

Fonte: Elaboração própria.

Os gestores públicos foram informantes-chave essenciais, pois, em consonância com o exposto por Yin (2005), além de apresentarem novas evidências e interpretações a respeito da realidade estudada, também apontaram outros atores-chave. Assim, os gestores selecionados anteriormente indicaram os representantes de cooperativas e de associações mapeadas no início da pesquisa, principalmente, presidentes e funcionários que estão presentes nas organizações desde sua criação e que também compreendem os processos burocráticos e de venda vinculados à execução do PNAE.

Para fins de comparação das informações, o critério foi selecionar ao menos duas organizações por município, exceto em Juiz de Fora, onde apenas uma cooperativa acessou o PNAE nos anos analisados. No total, foram entrevistadas sete mulheres, sendo seis representantes das organizações da agricultura familiar e uma representante da Administração Pública; e nove homens, sendo seis representantes das organizações e três gestores públicos. A identificação dos entrevistados das organizações é apresentada no Quadro 2.

Quadro 2 – Codificação das organizações e entrevistados (as)

<b>Codificação da cooperativa/ associação</b>	<b>Município sede da organização</b>	<b>Função desempenhada pelo entrevistado (a)</b>	<b>Codificação entrevistado (a)</b>
Cooperativa 1- C1	Belo Horizonte/ Região Metropolitana	Funcionária	E1
Cooperativa 2- C2	Belo Horizonte/ Região Metropolitana	Funcionária	E2
Associação 3- A3	Governador Valadares	Agricultora/ Presidente	E3
Associação 4- A4	Governador Valadares	Agricultora/ Presidente	E4
Associação 5- A5	Governador Valadares	Agricultor/ Presidente	E5
Cooperativa 6- C6	Montes Claros	Agricultora/Cooperada	E6
Cooperativa 7- C7	Montes Claros	Agricultor/Presidente	E7
Cooperativa -C8	Montes Claros	Agricultor/ Funcionário	E8
Cooperativa 9- C9	Uberlândia	Agricultora/Presidente	E9
Cooperativa 10-C10	Uberlândia	Agricultor/Presidente	E10
Cooperativa 11- C11	Uberlândia	Agricultor/Presidente	E11
Cooperativa 12- C12	Juiz de Fora	Agricultor/ Presidente	E12

Fonte: Elaboração própria.

A partir da transcrição literal das entrevistas, foi possível agrupá-las para posterior análise e organização dos conteúdos. Optou-se pela análise de conteúdo, que é composta por um “conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/ recepção destas mensagens” (BARDIN, 2011, p. 47).

Para Minayo (2009), a análise das entrevistas nas pesquisas qualitativas requer a definição de categorias analíticas para estabelecer classificações e para agrupar ideias. Assim, a partir da transcrição literal de todas as entrevistas, foram definidas categorias para realização das análises dos materiais com objetivo de selecionar, comparar e interpretar informações.

As categorias analíticas centrais para análise das entrevistas com representantes das cooperativas e das associações, refletem informações relacionadas à trajetória organizacional dos empreendimentos e os estímulos para constituição. No caso das entrevistas com os gestores públicos, as categorias analíticas agrupam informações do histórico do Programa no município e das relações com as organizações econômicas da agricultura familiar fornecedoras do PNAE.

### **3.4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Este tópico do estudo apresenta os resultados da pesquisa, resultantes das análises realizadas a partir dos dados coletados por meio das entrevistas realizadas com os membros da agricultura familiar e gestores públicos. Para facilitar a compreensão, ele é subdividido em dois temas, quais sejam: (i) histórico organizacional das cooperativas e das associações da agricultura familiar, com vistas a discutir os aspectos voltados para a criação das organizações, bem como possíveis tipologias acerca desta constituição; (ii) percepção dos gestores públicos em relação à criação das cooperativas e das associações e; (iii) panorama das organizações econômicas da agricultura familiar, destacando fatores ligados ao formato jurídico, entre outras percepções das características.

#### **3.4.1 Histórico organizacional das organizações da agricultura familiar**

Existem diversas motivações que levam à constituição de organizações econômicas e escolha pelo formato jurídico que se adequa aos objetivos almejados pelos membros que devem compor as organizações. Para Sabourin (1999) e Freitas (2017), dentre os principais fatores de estímulo à criação das organizações da agricultura familiar, os autores citam a intervenção e a mobilização de atores externos que atuam no meio rural.

No tocante ao processo de criação das 12 organizações econômicas da agricultura familiar estudadas, percebe-se a participação de forma expressiva de instituições do setor público para que os agricultores familiares se organizassem por meio de personalidades jurídicas próprias, pautadas em aspectos cooperativos. No presente estudo, como instituições colaboradoras e indutoras da criação das organizações, destacam-se as Prefeituras, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (EMATER-MG), as Instituições de Ensino Superior (IES) e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).

É evidente que a atuação da EMATER-MG pode sofrer variações entre os municípios, pois a entrega de resultados depende da equipe e das condições locais (agricultores que querem ser auxiliados, parcerias com a Prefeitura, entre outros). Uma das atribuições da EMATER é orientar os agricultores familiares quanto ao processo de acesso aos Programas institucionais, além de emitir DAPs, orientar e elaborar projetos e capacitar os agricultores em boas práticas produtivas (EMATER, 2018).

Na constituição de parte das organizações estudadas houve processo indutivo de criação, no qual a EMATER teve papel central, tendo sido citada como incentivadora e indutora (E1; E8; E4) ou como principal “parceira” (E2; E9; E10), no processo de constituição das cooperativas e associações. Em Silva (2015), notou-se também a importância da EMATER para as organizações da agricultura familiar de municípios do Rio Grande do Sul, que atuam no estímulo a organização social da agricultura familiar, na emissão de documentos, no apoio para acesso a mercados e no planejamento da produção e do fornecimento dos produtos das organizações econômicas.

A atuação da EMATER é importante no meio rural devido à sua capilaridade e proximidade entre os seus técnicos extensionistas e os agricultores familiares, bem como pela relação de confiança que muitas vezes é estabelecida devido a esse relacionamento. Os representantes das organizações C1, C2, A4, C8, C9 e C10 relataram que os empreendimentos emergiram devido à proximidade com técnicos da EMATER, os quais, por meio do diálogo, impulsionaram a criação das organizações. Verificou-se, em certos casos, que os técnicos da EMATER conheceram os indivíduos e suas experiências produtivas, sinalizando a possibilidade de aprimorar os processos e comercializar a produção realizada por eles, gerando novas oportunidades, bem como promovendo possibilidades de a gestão pública cumprir com a aquisição mínima preestabelecida pela Lei nº 11.947/2009.

No caso da cooperativa C10, a EMATER e a prefeitura foram cruciais para constituição da organização, uma vez que os agricultores tinham receio em iniciar um novo negócio. Também de acordo com a agricultora da associação A3, “a associação 3 surgiu através da EMATER, né?! [...] a EMATER falou assim: ‘essa rosquinha pode ser o começo do trabalho de vocês mulheres aqui, se vocês quiserem nós vamos prosseguir’”. Nota-se que, em alguns momentos, a decisão de iniciar a organização partiu mais da mobilização de órgãos públicos do que propriamente dos agricultores familiares, especialmente pelo receio de criar uma organização sem conhecimento prévio das especificidades de funcionamento e gestão.

Para além da EMATER, o entrevistado da cooperativa C9 aponta o Centro de Incubação de Empreendimentos Populares e Solidários (Cieps) – projeto de extensão da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) – como principal parceiro e encorajador da constituição do empreendimento cooperativo. O agricultor da cooperativa C7 também menciona a Incubadora de Empreendimentos da Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes). A Cooperativa C7 também teve o apoio de uma Organização não Governamental (ONG) que, desde a década de 1980 desenvolve ações em torno da sustentabilidade, da agroecologia e dos direitos dos

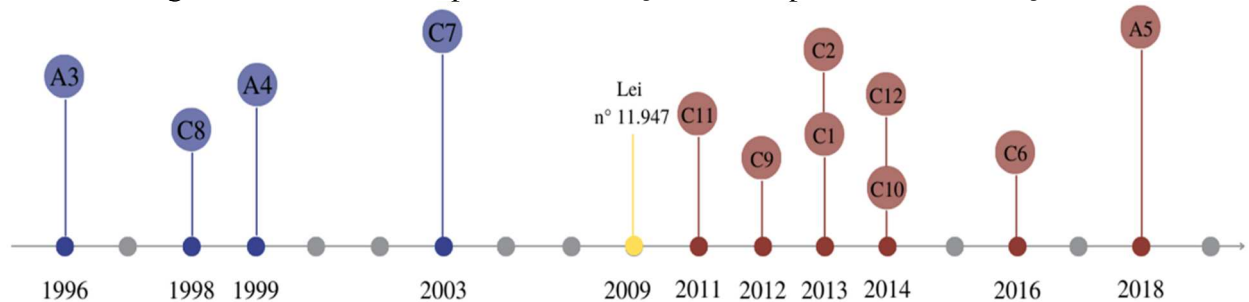


povos e comunidades tradicionais. Essa ONG já desenvolvia um Programa de produção agroecológica com os agricultores familiares da região e reconheceu o potencial dos mesmos para constituir uma organização econômica com foco na comercialização dos produtos do cerrado. A agricultora E6 destaca outra organização, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), como incentivadora para criação e desenvolvimento da cooperativa.

Outro ponto importante é que as motivações externas para constituição de organizações da agricultura familiar estão diretamente relacionadas com a promulgação da Lei nº 11.947/2009 que instituiu o PNAE. A criação de associações e cooperativas visava a facilitar o acesso a esse mercado institucional de compra de alimentos para as escolas. No município de Uberlândia, conforme o Gestor 4, uma das principais cooperativas atuantes foi criada “(...) justamente para atender esse nicho, e para poder viabilizar a questão dos 30%, foi aí que tudo começou” (Entrevistado G4, 2019).

Para facilitar a visualização acerca da constituição de todas as organizações abordadas neste estudo, criou-se uma linha do tempo apresentada na Figura 3. Em azul estão representadas aquelas criadas antes de 2009 e, em vermelho, as organizações criadas após esse mesmo ano, isto é, constituídas posteriormente à institucionalização da Lei nº 11.947/2009.

Figura 3 – Linha do tempo de constituição das cooperativas e associações



Fonte: Elaboração própria.

Nota-se que oito, dentre as 12 organizações estudadas, foram criadas depois da referida Lei e tinham como mecanismo condicionante o atendimento da política pública de alimentação escolar, tendo seu faturamento bruto limitado às vendas para o mercado institucional. A cooperativa C1, por exemplo, desde 2015 comercializa apenas para o PNAE. Já a funcionária E2 relata que a cooperativa foi criada “com a função só disso, de atender aos mercados das políticas públicas”. A agricultora E10 também afirma que a organização emergiu em meio às

discussões sobre a importância de constituir uma cooperativa da reforma agrária para atender ao PNAE e ao PAA<sup>19</sup>.

Em contrapartida, quatro organizações tiveram sua constituição antes da Lei nº 11.947/2009 e comercializavam seus produtos em menor escala nos mercados e feiras locais<sup>20</sup>. Ainda assim, mesmo as associações e as cooperativas constituídas anteriormente à tal Lei se mobilizaram para iniciar o acesso ao PNAE, pois há mais segurança para a família de que o alimento produzido será comprado e remunerado a um preço justo, se comparado aos preços pagos por atravessadores, nas centrais de abastecimento e em redes de supermercados. Dentre essas quatro organizações, apenas uma foi constituída inicialmente como cooperativa, a Cooperativa C7, com viés comercial, enquanto as demais tiveram como objetivo a formação de associações comunitárias, com fins de auxílio aos moradores, seja para captar recursos para as comunidades ou para reconhecimento social do grupo.

Ao notar os motivos pelos quais as 12 organizações foram criadas, confirma-se o que Sabourin (1999) apresentou. A criação das organizações de agricultores familiares pode se referir a dois tipos de necessidade. Pode corresponder à uma modernização das relações de reciprocidade das comunidades que, no caso desta pesquisa, corresponde à união de moradores das áreas rurais para reivindicar melhorias ou acessar mercados em pequenas escalas, antes inacessíveis; como também, pode emergir da necessidade de desenvolvimento das atividades mercantis dos agricultores familiares (SABOURIN, 1999).

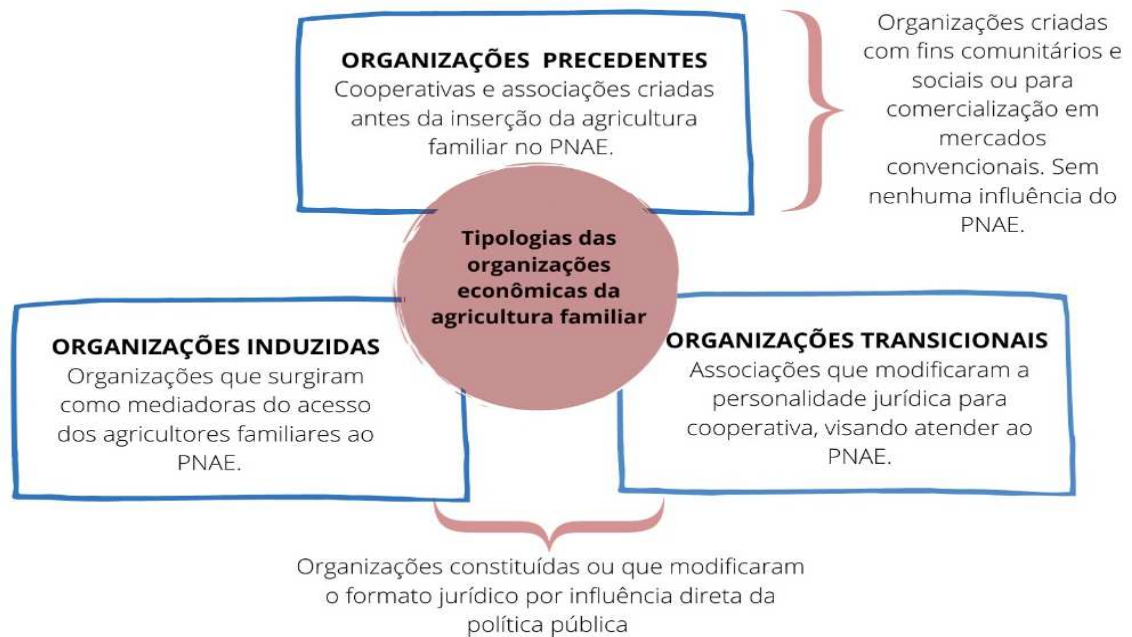
A partir da delimitação dos períodos de constituição das cooperativas e das associações da agricultura familiar e sua relação com o PNAE, destaca-se três tipologias: (i) as organizações precedentes, criadas e em operação antes da promulgação da Lei nº 11.947/2009; (ii) as organizações induzidas, que abrigam o grupo de cooperativas e de associações criadas como pessoa jurídica para acesso do PNAE; e (iii) as organizações transicionais, envolvendo as associações que modificaram a personalidade jurídica para atendimento ao PNAE. A fim de ilustrar a discussão a ser tecida acerca das tipologias das organizações econômicas da agricultura familiar identificadas, apresenta-se a Figura 4, dividindo-as entre pré e pós instituição do PNAE como um mercado direcionado à compra dos produtos da agricultura familiar.

---

<sup>19</sup> Apesar de a entrevista relatar o acesso ao PAA no início da cooperativa, foi mencionado que esse mercado não é mais acessado pela organização devido aos cortes de recursos que afetou os volumes adquiridos pelas EExs. Dessa forma, não é aprofundado neste trabalho o acesso ao PAA pelas cooperativas e associações estudadas, mesmo que em algum momento as mesmas tenham acessado este mercado institucional.

<sup>20</sup> Exceto a cooperativa C7 que também acessava o PAA. No entanto, como mencionado na nota anterior (20), devido aos cortes de recursos do PAA, este mercado não foi relatado como essencial para sobrevivência da organização no período da realização da entrevista.

Figura 4 – Tipologia de organizações da agricultura familiar baseada em seu processo constitutivo



Fonte: Elaboração própria.

Na primeira tipologia, organizações precedentes, encontram-se organizações antecedentes à Lei nº 11.947 de 2009, situadas nos municípios de Montes Claros e Governador Valadares, criadas com apelo social e comunitário de reivindicação por melhorias nas comunidades rurais. Sabourin (1999) também já havia notado em seu estudo que muitas organizações da agricultura familiar são criadas a partir da necessidade das comunidades de dotar-se de representações jurídicas, seja para alcançar apoio institucional para demandas das comunidades, legitimar práticas camponesas ou para facilitar o acesso aos mercados.

Na presente pesquisa, a partir das falas dos entrevistados representantes das associações e das cooperativas A3, A4, C7 e C8, todas criadas entre 1996 e 2003, fica claro que as organizações situadas na primeira tipologia emergiram para dar legitimidade às reivindicações do grupo e serem instrumentos de representação social. No entanto, é importante esclarecer que apesar desse caráter representativo e reivindicatório das organizações, isso não excluía a possibilidade de acesso a mercados – principalmente, por intermédio das cooperativas –, conforme apontou E7 e E8.

Especialmente quanto às associações A3 e A4, percebe-se que foram constituídas como forma de assegurar representatividade a determinados grupos sociais, como os quilombolas, bem como dar voz ao importante papel das mulheres no meio rural. Ademais, de acordo com a agricultora E3, a Associação A3 surgiu com apoio da EMATER como forma de gerar renda e

representar as mulheres de uma comunidade rural de Governador Valadares. Antes havia somente uma organização na comunidade que, até então, era composta apenas por homens.

A entrevistada E4, por exemplo, vincula a criação da associação A4 ao acesso de serviços básicos como água e luz, mencionando a reivindicação de direitos de forma organizada e coletiva, visto que individualmente os moradores da comunidade não tinham voz. Posteriormente, após o alcance de direitos essenciais, teve início as discussões quanto ao acesso aos mercados por intermédio da associação. Nesse caso, o processo de construção da associação como ferramenta de comercialização foi progressivo e de mudança de objetivo, o que não significa que a organização perde seu caráter reivindicatório.

A segunda tipologia, organizações induzidas, é representada por cooperativas e associações criadas após a instituição da legislação específica do PNAE. Essas organizações foram criadas com intuito da personalidade jurídica viabilizar o acesso dos agricultores familiares ao Programa. Conforme apontado pelo entrevistado G2, é a partir de 2009 que se inicia o contato e a mobilização dos agricultores familiares no município de Juiz de Fora.

Freitas (2017) discute que o crescimento do número de organizações jurídicas é fruto dos incentivos e exigências das políticas públicas que promovem o acesso da agricultura familiar aos diversos mercados. Este estudo possibilitou confirmar essa percepção, visto que foi necessário mobilizar os agricultores e agricultoras familiares locais para se organizarem, com o objetivo de atender a esse novo mercado de compras governamentais.

Nos municípios que compõe este estudo, as chamadas públicas de Belo Horizonte e de Governador Valadares, por exemplo, determinam que as compras via chamada pública só poderão ser realizadas por intermédio dos Grupos Formais detentores de DAP Jurídica, com documentação regular, fundamentando no art. 30 da Resolução CD/FNDE n° 26 de 2013. Em Juiz de Fora, além dos grupos formais, podem participar os grupos informais; enquanto em Montes Claros e Uberlândia, os fornecedores individuais, detentores de DAP Física, também estão aptos a participar das chamadas públicas. No entanto, nesses casos segue-se os critérios de priorização da Resolução CD/FNDE n° 26, a qual determina que em situações de empate nas propostas, as organizações coletivas são priorizadas em detrimento de organizações informais e agricultores individuais.

Nesse cenário, percebe-se que na maioria dos casos relatados (E1, E2, E5, E6, E9, E10, E11 e E12), o fator indutor para constituição das organizações é: “atender os mercados institucionais”, influenciado por instituições externas de ATER, órgãos das prefeituras e demais entidades públicas (Companhia de Desenvolvimento, Projetos de Extensão universitária, entre

outros). Tais instituições operam de maneira a incentivar a criação e atuação das organizações econômicas coletivas, pois entendem que facilita a aproximação e o diálogo com os agricultores e habilita o acesso ao mercado, já que sem uma personalidade jurídica há limitações concretas para isso<sup>21</sup>. Constatou-se que os representantes das empresas de ATER, ONGs e os gestores públicos interpretam as legislações como favoráveis e estimuladoras do associativismo e do cooperativismo e, por esse motivo, replicam essas informações aos agricultores.

Na visão da Administração Pública e dos representantes das organizações, as cooperativas e as associações são de extrema importância na rede de implementação do PNAE nos municípios. O papel dessas organizações deve ser atuar como agente fornecedor de alimentos para a alimentação escolar e mediador da relação econômica. Mas também, devem atuar em diferentes eixos, realizando o planejamento produtivo, agregando valor aos produtos dos associados, articulando com outros atores sociais essenciais para a implementação e facilitando o acesso dos agricultores familiares às informações a respeito do Programa.

Segundo Mossman *et al.* (2017), o próprio arcabouço legal do PNAE incentiva a organização dos agricultores em formato de cooperativas e muitas vezes elas se apresentam como mecanismos com capacidade de enfrentar as barreiras do acesso ao Programa. O marco legal do Programa, a Lei nº 11.947/2009, por exemplo, no art. 14 aponta que no âmbito do PNAE, no mínimo 30% dos recursos repassados as EEXs, as aquisições de gêneros alimentícios podem ocorrer diretamente da agricultura familiar, do empreendedor familiar rural ou mediada por suas organizações coletivas.

A Resolução CD/FNDE nº 26 de 2013 também é um dispositivo institucional que incentiva a aquisição de produtos da agricultura familiar mediadas por organizações coletivas. No art. 25 define regras de priorização de propostas de vendas, sendo que a organização de agricultores familiares é critério de desempate em detrimento das propostas de agricultores organizados informalmente e agricultores familiares individuais. Enquanto no art. 30 determina que nos estados, Distrito Federal, Municípios e escolas federais em que o valor total de repasse do FNDE para execução do PNAE seja superior a setecentos mil reais por ano, a EEX poderá optar por aceitar propostas apenas de organizações com DAP Jurídica, desde que definido a priori nas chamadas públicas (FNDE, 2013).

---

<sup>21</sup> Atender os parâmetros dos mercados institucionais, a dificuldade de articulação dos agricultores familiares individuais, altos custos para realizar a logística de distribuição produtos e até mesmo atender com regularidade as demandas das prefeituras são elementos apontados em estudos como de Rozendo, Bastos e Molina (2013) Mossman *et al.* (2017) como desfavoráveis ao acesso dos agricultores familiares individualmente ao PNAE.

Esse processo de incentivo à criação de organizações da agricultura familiar pode ser benéfico, do ponto de vista das oportunidades e apoio para constituição de empreendimentos coletivos que visam a organização da produção e da comercialização. Em contrapartida, pode ser prejudicial se considerar que tais cooperativas e associações não são criadas e amparadas por relações sociais de reciprocidade e de confiança entre os agricultores familiares, tornando-se empreendimentos enfraquecidos de elemento identitários e de pertencimento dos associados às suas organizações.

Além dessas questões é possível notar a falta de conhecimentos gerenciais e burocráticos por parte dos agricultores familiares, sendo importante que o poder público local auxilie e oriente para obter êxito em suas atividades. Em um dos municípios estudados, por exemplo, ocorreu esse processo. Diante de “(...) um cenário das associações desestruturadas na questão jurídica, na questão de DAP jurídica, atas de reuniões, os estatutos estavam desatualizados”, foi preciso que o Gestor 1 junto com sua equipe realizasse “um trabalho de base sobre cooperativismo e associativismo”.

Verificou-se que muitas organizações optam, inicialmente, por se tornarem associações devido à facilidade em se organizarem em um ambiente novo, que requer procedimentos específicos. Quando já consideradas mais desenvolvidas, buscam novos mercados e/ou a expansão dos já existentes e reavaliam a natureza jurídica mais apropriada para atender às metas que almejam. Ou, também, pela indução de agentes externos – gestores públicos municipais, empresas de Ater, entre outros – que relatam as restrições de comercialização por meio das associações, devido a sua finalidade não econômica.

O terceiro grupo de organizações é composto pelas organizações que passaram por um processo de modificação da personalidade jurídica e que estão agrupadas na terceira tipologia, organizações transicionais. Essa tipologia é composta por associações que modificaram o formato organizacional para cooperativas a fim de atender ao PNAE. Assim, constituíram cooperativas a partir de uma base sociopolítica prévia, por receio de sofrerem punições (nulidade, multas, processos, constar pendências na Receita Federal e demais sanções) ou por acreditarem que associação não é o modelo organizacional ideal para comercialização. Como relatado pelo entrevistado E12, “associação é proibido comercializar, não pode ter fins lucrativos, está sujeita a multa”.

Dessa forma, as entidades da agricultura familiar e os próprios agricultores apresentam preocupações quanto (i) às possíveis punições por parte do poder público, apesar de haver conflitos entre diferentes normatizações; (ii) à perda do caráter comunitário e de união, presente

nas associações, ao se transformarem cooperativas; (iii) à tributação mais elevada para as cooperativas; e (iv) à falta de conhecimento sobre as especificidades de cada formato organizacional.

A análise comparativa das personalidades jurídicas possíveis para as organizações foi crucial para que as cooperativas C1 e C2, juntamente com seus membros, optassem desde o início pela constituição de cooperativas, por analisarem que seria o formato jurídico mais “legalizado”, conforme relatam as entrevistadas:

Fomos estudar mais a fundo e vimos que não era interessante criar associação, até mesmo por causa de algumas leis que em algum momento pode proibir, e a gente já queria trabalhar de maneira correta, de maneira tranquila (Entrevistada E1, 2020).

Eles reuniram e estudaram se era mais vantajoso ser associação ou cooperativa. Quais eram os fins de mercado das políticas públicas do governo, que era o PNAE. Aí quando eles viram que a legalização mais certa seria via cooperativa, eles foram e fundaram a cooperativa (Entrevistada E2, 2020).

Mesmo que para alguns entrevistados o modelo associativo não seja o ideal para comercialização, Rios e Carvalho (2007) acreditam que é comum que os primeiros passos para criação das organizações coletivas direcionarem à constituição de associações em detrimento de cooperativas. Para os autores, as estruturas jurídicas com processos administrativos mais complexos, como as cooperativas, podem inibir a aproximação dos agricultores na inserção a um novo tipo de negócio. Tal fato reforça a ideia dos entrevistados das cooperativas C8 e C9 normalizarem o processo pelo qual passaram, de transição das associações, mecanismos de gestão simplificada para as cooperativas.

A necessidade de realizar a mudança da forma jurídica da organização foi determinante na Cooperativa 8, que antes era uma associação, mas havia a necessidade de comercializar os produtos, pois “os produtores sabiam produzir, tinham um ótimo mel, mas não sabiam comercializar. Aí a cooperativa veio para isso, para melhorar, para colocar um rótulo” (Entrevistada E8, 2019).

Esse comportamento também foi percebido na cooperativa C9, que afirma a necessidade da existência de duas organizações distintas, “a cooperativa vai ficar com essa parte econômica real e aí a [associação] entraria para ação dos projetos sociais literalmente [...] ficaria só com essa tarefa de tocar ali principalmente o projeto agroecológico” (Entrevistado E9, 2019). Desse modo, a avaliação do projeto agroecológico é apontada como uma possibilidade social que será executado pela associação comunitária – e não pela cooperativa – como uma forma de expansão

do mercado, ainda que seja incentivada a sua comercialização com o PNAE por meio das Resoluções/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009 e nº 4, de 2 de abril de 2015.

Além das três tipologias centrais discutidas anteriormente, é preciso apontar outra realidade, qual seja, a de preservação do modelo organizacional das associações que não almejam se transformar em cooperativas. É o caso das Associações A3, A4 e A5, em que os próprios gestores públicos municipais incentivaram a criação de associações devido ao histórico de diversas cooperativas insolventes na região. Nessa situação específica, a cooperativa tornou-se um modelo de negócio a não ser reaplicado, pois, segundo os entrevistados, em Governador Valadares muitas cooperativas não conseguiram se manter ativas no mercado por um longo período, além de acumularem prejuízos para os cooperados devido aos problemas gerenciais e financeiros enfrentados.

Nesses casos, existe a necessidade de preservação das associações devido ao seu apelo comunitário e reivindicatório. Esse formato jurídico é visto como modelo ideal para atender aos objetivos dos associados de comercializar e, ao mesmo tempo, desenvolver atividades benéficas e garantidoras do desenvolvimento local, segundo a percepção de E3, E4, E5 e E8. Em todos esses exemplos empíricos, a organização econômica coletiva emerge via associações comunitárias, exceto a Cooperativa 8, criada em 1998 em formato de associação e que em 2020 passou por um processo de transição para cooperativa.

As associações A3, A4 e A5 continuam comercializando no mesmo formato organizacional desde a constituição. Na visão dos entrevistados E3, E4 e E5, a associação é o melhor modelo de organização coletiva pela proposta de cunho socioeconômico. Pelegrini, Shiki e Shiki (2015) haviam notado que os principais motivos pelos quais em algumas comunidades os indivíduos optam pela criação de associações é a crença de que esse modelo é o mais flexível, mais eficiente, desburocratizada, pagam menos impostos e proporcionam maiores níveis de participação social.

### **3.4.2 Percepção dos gestores públicos sobre a constituição das organizações: existe um tipo de organização formal ideal para comercialização no PNAE?**

Percebe-se que, na ótica dos gestores públicos, representantes da Administração pública demandantes dos produtos da agricultura familiar, no cotidiano de operacionalização do PNAE, se a constituição jurídica é de cooperativa ou de associação. O importante para a Administração Pública, de um modo geral, é a capacidade que essas organizações possuem em reunir um grupo



de indivíduos e organizá-los entre si, pois a organização coletiva facilita o processo de compra das prefeituras.

(...) talvez a cooperativa seja mais organizada do que a associação, não sei. Não tenho muito essa noção. Mas eu acredito que pra gente, talvez não faria muita diferença. Porque a gente vai *tratar* com uma pessoa que vai coordenando esse grupo para as vendas e sistematizando essas entregas, diferente se a gente comprasse do individual (...) (Entrevistada G3, 2019).

Em Uberlândia e em Juiz de Fora, por exemplo, os gestores percebem que um agricultor sozinho não tem recursos técnicos, financeiros e estruturas adequadas para atender às demandas dos mercados, o que inviabiliza a participação em espaços de debate. Por outro lado, quando se unem a outros agricultores e agricultoras familiares, tornam-se uma organização formal capaz de reunir esforços e obter os recursos imprescindíveis para atender aos mercados institucionais.

(...) individualmente nem sempre tem a possibilidade de sozinho prestar aquele serviço mediante a capacidade, e ele agregado a um grupo de pessoas, aí ele organizado numa cooperativa soma para atender uma demanda da sociedade, das organizações [...] Então essa cooperativa dá um poder muito forte para o pequeno produtor porque ele fora dessa macro compra ele não tem poder nenhum de barganha com nenhum dos setores (Entrevistado G2, 2019).

(...) para conseguir fazer **fortalecer o produtor**, se trabalhar sozinho a chance de ter um resultado, de atingir, de alcançar um mercado é muito pequena, porque **o produtor ele tem aquela habilidade de realmente produzir da porteira para dentro**, comercializar busca por insumos mais baratos ir na cidade participar da chamada pública, ele não tem nem tempo, quem produz muito não tem tempo de fazer isso, não tem, então isso fortalece o produtor, **por isso que acho que todo produtor tinha que fazer parte de uma cooperativa, justamente para trabalhar a porteira para fora**, não adianta nada você ter seu produto lá no chão, ter o leite dentro da vaca ou no tanque lá se você não dá conta de comercializar aquilo a preços que não sejam abusivos (Entrevistado G4, grifo nosso).

Para o Gestor 1, de Governador Valadares, ainda que a situação jurídica das cooperativas atenda aos aspectos legais tributários, a vantagem em adquirir os produtos das associações é de fomentar o desenvolvimento rural, respeitando as culturas locais e regionais, bem como garantir a sustentabilidade durante os processos de cultivo e plantio dos alimentos ofertados.

Outro ponto interessante que merece destaque, é o fato de o entrevistado G4 reforçar a importância de agricultores se tornarem membros de uma organização nos locais em que a cultura cooperativista é fragmentada, “(...) porque sempre quando a gente consegue colocar um produtor dentro de uma cooperativa você está desenvolvendo o produtor, então eu acho que é uma forma também de desenvolver o cooperativismo” (Entrevistado G4, 2019). Logo, a visão local acerca das cooperativas é que elas exercem um papel importante tanto de possibilitar aos

agricultores terem acesso a estruturas mais consolidadas, em detrimento da sua atuação isolada, bem como de desenvolver os membros para fortalecer a agricultura familiar cada vez mais. Na percepção do gestor de Juiz de Fora, a cooperativa pode ser vista como instrumento para auxiliar a distribuição de renda.

Por outro lado, em Montes Claros e em Governador Valadares não foi constatado que a Administração Pública estimule a constituição de cooperativas, ainda que os gestores entrevistados percebam que essa configuração jurídica seria a mais apropriada. A presença atenuante de associações decorre, principalmente, da falta de conhecimentos dos agricultores que temem pela nova estrutura e se acomodam em associações e grupos informais.

A cultura cooperativista também é um fator importante, porém, ausente na região de Governador Valadares. Na ótica do gestor local, é necessário que os membros envolvidos em uma cooperativa tenham conhecimentos técnicos, gerenciais e financeiros suficientes para conduzir a organização com uma boa gestão. Contudo, ele aponta que essa não é a realidade local, ainda que reconheça que o modelo cooperativista seja importante.

De modo complementar, o gestor ressalta que uma desvantagem das cooperativas locais é não considerar as relações entre os membros, algo que é possível em associações que possui “(...) as características deles. Se a gente propõe a compra via cooperativa e ter que juntar com outras comunidades do município vai haver **rejeição de relações interpessoais**” (Entrevistado G1, grifo nosso). Assim, na percepção dele, apesar de o modelo de cooperativas ser importante, considera que as associações naquele município podem ter mais sucesso, pois estão mais voltadas para o social.

### **3.4.3 Caracterização das cooperativas e das associações que acessam o PNAE nos municípios estudados**

Para fins de sistematização das características das organizações que compõem este estudo, o Quadro 3 apresenta aspectos característicos vigentes no período da pesquisa, relacionando-os com a atuação das cooperativas e das associações no PNAE em seus respectivos municípios, como abrangência, mercados acessados, número de cooperados, receita anual advindas do Programa no ano de 2019 e principais produtos comercializados.

Quadro 3 – Caracterização das organizações

Organização	Número de cooperados	Mercados Acessados	Abrangência da organização	Beneficiamento dos produtos	Principais produtos comercializados no PNAE municipal	Valor Anual de vendas para o PNAE nos seus respectivos municípios
C1	230	PNAE	30 municípios	Beneficiamento dos produtos	Batata, Inhame, Laranja, Mexerica, Mandioca, Limão e Tomate	R\$ 368.814,21 <sup>22</sup>
C2	47	PNAE	7 municípios	Terceiriza o beneficiamento dos produtos	Feijão	R\$ 443.930,00
A3	30	PNAE, padaria, mercados	Comunitária	Possui agroindústria	Biscoitos doces e Rosquinhas	R\$ 472.903,36
A4	40	PNAE, PAA, mercados	Comunitária	Comercializa apenas produtos <i>in natura</i>	Cenoura, Repolho e Folhosas em Geral	R\$ 16.217,14
A5	45	PNAE	Comunitária	Comercializa apenas produtos <i>in natura</i>	Folhosas em geral	R\$ 106.749,20
C6	345	PNAE, supermercados, farmácias, lojas de produtos naturais	16 municípios	Terceiriza o beneficiamento	Mel em sachê	R\$ 44.590,00
C7	265	PNAE, exposições, empórios e empresas	30 municípios	Possui agroindústria	Polpa de fruta	R\$ 80.402,28
C8	75	PNAE	Comunitária	Possui agroindústria	Morango, mel e legumes em geral	R\$ 316.127,15
C9	46	PNAE, Feiras agroecológicas e exposições	4 municípios	Possui agroindústria	Mandioca e abóbora processadas, tomate, banana, folhosas e legumes em geral	R\$ 389.004,04
C10	75	PNAE	2 municípios	Possui agroindústria	Farinha de mandioca, Mandioca processada, folhosas e legumes em geral	R\$ 265.354,84
C11	263	PNAE	20 municípios	Terceiriza o beneficiamento dos produtos	Farinha de mandioca, mel e legumes e frutas em geral	R\$ 1.492.148,74
C12	32	PNAE e feiras	8 municípios	Beneficiamento dos produtos <sup>23</sup>	Mel em sachê	R\$ 225.038,94 <sup>24</sup>

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

<sup>22</sup> Valor referente ao ano de 2017, último ano de venda constatado para consulta.

<sup>23</sup> Apesar do entrevistado relatar que a cooperativa comercializa produtos beneficiados ao PNAE, não foi explicitado se a cooperativa possui agroindústria ou se o beneficiamento é realizado por uma empresa terceirizada.

<sup>24</sup> Valor referente ao ano de 2018, último ano de venda constatado para consulta.

Os valores anuais de vendas por cooperativa e associação estudadas, apresenta significativa variação. Enquanto a Cooperativa 11 comercializou aproximadamente R\$ 1,492 milhão para o PNAE no município de Uberlândia, a Associação 4, com menor volume de venda anual, comercializou R\$ 16.217,17 para o PNAE de Governador Valadares. É importante ressaltar que apesar de a Cooperativa 7 comercializar no ano de 2019 o total de R\$ 80.402,28, essa é a única cooperativa estudada que relatou acessar o PNAE municipal por meio de processos licitatórios, na modalidade Pregão Eletrônico, para comercialização de polpas de frutas e rapaduras em maior escala.

Com ênfase nas organizações de abrangência comunitária, apenas a Cooperativa 8 realizou um projeto de expansão, tanto no número de cooperados, como na expansão territorial. As demais, a Associação 3, Associação 4 e Cooperativa 8, mantiveram o caráter comunitário e designadas ao público de uma única comunidade, com números de associados que variam entre 30 e 90. Contudo, na visão dos entrevistados, a expansão no número de membros não é necessariamente negativa, visto que é possível, ao longo do tempo, fortalecer os laços de confiança e comprometimento entre os associados e cooperados. Ainda que sejam organizações com menores números de indivíduos, o nível de engajamento entre eles pode favorecer a operacionalização da cooperativa/associação.

Por outro lado, algumas organizações, principalmente as cooperativas C1, C6, C7, C10 e C11, obtiveram um aumento exponencial no número de cooperados quando comparados ao período de constituição e o ano de 2019. O crescimento é apontado pelos entrevistados como reflexo do sucesso das organizações no acesso ao PNAE. Ao notar que as organizações facilitavam o acesso ao PNAE e estavam garantindo emprego e renda em suas comunidades, outros agricultores familiares se sentiam estimulados a se associarem a essas cooperativas.

Foi relatado pelos entrevistados que os próprios agricultores familiares associados divulgavam, em redes de contatos próximos, os benefícios em participar de uma cooperativa ou associação, gerando um efeito cascata de adesão de novos membros e expansão para outras comunidades e municípios. O reflexo pode ser notado nos diferentes espaços alcançados pelas organizações, sendo que em 2019 quatro organizações (C1, C6, C7 e C11) atuavam em cerca de 15 a 30 municípios distintos e três organizações (C2, C9 e C10) contavam com cooperados de dois a dez municípios diferentes da sede da organização. Enquanto isso, cinco organizações (as associações A3, A4, A5 e as cooperativas C8 e C12) contabilizavam em seus quadros sociais agricultores de uma única comunidade rural.

Outro benefício apontado como atrativo aos novos cooperados, que procuram nas organizações econômicas da agricultura familiar a facilidade do acesso aos mercados, é o investimento nas agroindústrias para beneficiamento de produtos. Das organizações estudadas, apenas três não beneficiam os produtos dos cooperados (Associações 4 e 5 e a Cooperativa 12), comercializando apenas produtos *in natura*. Já as cooperativas C2, C6 e C11, terceirizam o beneficiamento visando a reduzir os custos com a estrutura das agroindústrias e com alvarás e licenças de regularização. De acordo com os entrevistados E3, E7, E8 e E9, E10, as suas organizações investem em agroindústrias próprias, sendo uma etapa importante para agregar valor aos alimentos produzidos e comercializados.

O beneficiamento dos produtos tem ganhado visibilidade e se tornou estratégia de muitas cooperativas, conforme relatado anteriormente. Os produtos processados são vistos como uma forma de aumentar a renda, aproveitar ao máximo dos produtos, já que é um segmento que tem dado lucro, tem demanda e visibilidade. É a questão que Wilkinson (2008) apresenta como valorização do rural não agrícola, no qual o *boom* foi pós-década de 1980. Para a entrevistada da C2, o papel da cooperativa é de fiscalizar a qualidade dos produtos, agregar valor e beneficiar os produtos dos agricultores familiares, sendo uma exigência a profissionalização das cooperativas para atender aos requisitos sanitários e de qualidade do PNAE.

Além do aumento na produção de alimentos minimamente processados e beneficiados, há aceitação e estímulo à comercialização de produtos orgânicos e agroecológicos no PNAE nos municípios de Belo Horizonte, Uberlândia e Montes Claros. As cooperativas C8 e C9, por exemplo, passaram a incentivar os agricultores a produzirem de forma agroecológica. Nas cooperativas C1 e C10 houve relatos do estímulo à produção orgânica, com alguns cooperados buscando se adequar aos novos processos de produção.

A C6 também acompanha a produção dos agricultores e já possui o selo de produtos orgânicos, o que para a entrevistada dessa cooperativa tem sido uma estratégia competitiva no PNAE, conforme relata: “A gente até que tem ganhado muitos [editais] porque um dos critérios para ganhar é ser orgânico e nós temos selo” (Entrevistada E6, 2020). Isso ocorre pois, de acordo com a Resolução/CD/F NDE nº 4 de 2 de abril de 2015, os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos possuem vantagens nos critérios de desempate dos projetos de vendas<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Além dos critérios de desempate, a Resolução/CD/F NDE nº 4, de 2 de abril de 2015 também determina que na impossibilidade de realização de pesquisa de preços de produtos agroecológicos ou orgânicos, as EExs podem

A preocupação ambiental também se associa à preocupação com a saúde pública, evidenciada pela importância vista pelas organizações em comercializar produtos saudáveis e de qualidade. As organizações coletivas socializam tais preocupações e criam mecanismos institucionais para fomentar a transição agroecológica ou orgânica, mesmo tendo pouco apoio financeiro, assistência técnica de outras instituições externas, como também de políticas públicas. Triches e Schneider (2010) também notaram que a qualidade dos produtos da agricultura familiar está associada às questões ambientais e sustentáveis, muitas vezes descritos como “sem aditivos”, “sem agrotóxico”, “orgânicos” e “ecológicos”, atribuem valor aos produtos.

Notou-se, nesta pesquisa, uma relação entre alguns fatores. É possível identificar um primeiro grupo de cooperativas mais estruturadas – representadas pelo grupo cooperativas C1, C6, C7 e C11, que apresentam maior número de cooperados e contam uma estrutura organizacional com maior número de funcionários, atuando em distintas comunidades e municípios. Apenas a Cooperativa 7 foi criada antes da institucionalização da Lei nº 11.947 de 2009, sendo constituída em 2003; as demais, criadas entre 2011 e 2016. Apesar de as Cooperativas C6 e C7 acessarem outros mercados, nota-se que nesse grupo de cooperativas há alta dependência da política pública de compra governamental para o desenvolvimento organizacional, tendo o PNAE cerca de 70% a 100% de representatividade na receita bruta anual, o que pode comprometer a sobrevivência das organizações em períodos de férias, de paralisação de aulas ou de redução no volume de recursos destinados a esse mercado.

Franzoni e Silva (2016) e Silva e Schultz (2017) demonstraram preocupação quanto à dependência das organizações da agricultura familiar aos mercados institucionais. Franzoni e Silva (2016) acreditam que o PNAE é crucial para a sobrevivência de organizações, no entanto, a dependência pode ser prejudicial para o desenvolvimento e continuidade de uma cooperativa ou associação. Já para Silva e Schultz (2017), diminuir a dependência de um único mercado pode ser desafiador para as organizações da agricultura familiar devido à capacidade limitada de recursos humanos e infraestrutura que dificultam o planejamento de estratégias comerciais de longo prazo.

Outro ponto observado é que o grupo de cooperativas mais estruturadas – C1, C6, C7 e C11 – entregam maior volume de produtos ao PNAE e beneficiam produtos dos cooperados. Os representantes dessas cooperativas afirmam que as organizações têm capacidade de

---

acrescer aos preços desses produtos em até 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais.

aumentar o volume de produção para atender ao PNAE. Principalmente, considerando que o volume de vendas dos produtos beneficiados ou processados por estas cooperativas ainda são baixos, apesar de haver investimento em agroindústrias ou parceria com outras empresas para terceirizar os serviços de processamento. Isso demonstra que, nos municípios estudados, ainda existe um potencial inexplorado de aquisição de beneficiados advindos da agricultura familiar.

O segundo grupo de cooperativas é de porte médio, com quadro social que varia entre 45 e 75 cooperados, atuantes em dois a oito municípios. São as cooperativas C2, C9, C10, todas criadas após a institucionalização da Lei nº 11.947/2009, sendo duas cooperativas vinculadas ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST).

Uma característica importante das cooperativas desse grupo está relacionada aos produtos comercializados. Percebe-se que dentre os principais produtos no PNAE municipal, estão os alimentos processados ou beneficiados. Isto é notado como estratégia de competição das cooperativas não apenas para atender ao PNAE, mas também, almejando acessar novos mercados altamente competitivos. Para tal, adotam estratégias de inovação, principalmente, de fortalecimento da produção de alimentos minimamente processados e lançando produtos com grandes chances de aceitabilidade e que se adequam às exigências sanitárias e sustentáveis, conforme relatada o entrevistado da cooperativa C9.

A cooperativa está atuando a maior fonte de renda é a produção de hortaliças e de outros produtos das famílias. Então a gente tem em média hoje nas cestas agroecológicas entregue todas bonitinhas em torno de R\$ 800 em média cada família hoje, e com merenda escolar no PNAE a gente tem a média de cada família de R\$ 2.500, então você aumenta o nível consideravelmente da situação da família (Entrevistada da E9, 2019).

Por outro lado, as associações A3, A4 e A5 e a cooperativa C8, a maioria constituídas antes da institucionalização da Lei nº 11.947/2009, compõe o grupo de organizações cujo foco são as comunidades locais e com número de cooperados que varia entre 30 e 75 associados. Com relação aos volumes de venda para o PNAE, os níveis de dependência do mercado institucional são menores, pois acessam outros mercados como redes de supermercados, mercados de bairro e feiras livres. Ainda assim, as receitas têm, majoritariamente, vinculação com a execução de contratos realizados para atendimento ao PNAE.

De forma sucinta, fica evidente que a definição do modelo organizacional é resultado de uma série de decisões e de estímulos que consideram o ambiente ao qual estão inseridas e os recursos (financeiros, materiais, humanos, entre outros) que possuem acesso. Esses aspectos são importantes para discutir como fatores contextuais influenciaram a constituição e a

personalidade jurídica dos empreendimentos da agricultura familiar que atendem ao mercado institucional de compra de alimentos para estudantes da rede de ensino pública.

### **3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Por meio desta pesquisa foi possível notar que há uma diversidade de organizações da agricultura familiar que acessam o PNAE, com distintas trajetórias e perfis organizativos. A partir dos resultados é possível concluir que as influências de entidades externas às organizações foram imprescindíveis para a constituição ou para a modificação da personalidade jurídica das organizações de agricultores familiares. Das organizações estudadas, todas foram criadas para atender ao PNAE ou modificaram algumas de suas características para acessar ou ampliar a participação no mercado institucional, demonstrando relação direta entre a política pública e as organizações dos municípios deste estudo.

O Estado brasileiro deve apoiar a organização coletiva dos agricultores e fortalecer a promoção do associativismo e do cooperativismo na agricultura familiar, propiciando instrumentos de desenvolvimento da organização social e econômica, bem como ampliar e fortalecer os Programas de compra governamental de alimentos, pois eles ajudam a impulsionar o capital social no campo e gerar renda para os agricultores familiares. No entanto, questiona-se até que ponto tais estímulos, por parte de entidades externas, prejudicam ou favorecem o desenvolvimento das organizações. Partindo do pressuposto que não basta apenas constituir personalidades jurídicas para acesso a uma política pública, é preciso também oferecer suporte a fim de garantir a sobrevivência das cooperativas e associações.

Aqui se apresenta um questionamento que não se manifesta na assistência das organizações de apoio e fomento na constituição das cooperativas e associações, mas sim, ao fato de elas surgirem sem aspectos importantes como infraestrutura, confiança e capital social entre os integrantes do grupo a ser formado. Além disso, é necessário discutir nas comunidades os formatos jurídicos que se adequem aos anseios dos associados.

Dentre as limitações para a realização deste estudo, destaca-se a dificuldade em acessar as organizações econômicas da agricultura familiar, as quais, em muitos momentos, mostraram-se receosas em fornecer informações para a pesquisa devido à preocupação da divulgação dos dados acarretar fiscalização por parte de órgãos públicos.

Para trabalhos futuros, sugere-se ampliar o escopo da pesquisa para alcançar um maior número de organizações, como também entrevistar representantes de cooperativas e



associações que não tiveram a oportunidade de acessar o mercado institucional de alimentos, identificando as barreiras para acesso de novas organizações. Essa abrangência dos atores também contribui para a verificação dos impactos e desafios das políticas públicas no desenvolvimento das cooperativas e associações da agricultura familiar que acessam ao PNAE.

## REFERÊNCIAS

BAGGIO, C. A.; KULH, M. R. Determinants in value appropriation in smallholder farming innovations. *Ciência Rural*, v. 48, n.3, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cr/v48n3/1678-4596-cr-48-03-e20170291.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2020.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROS, P. M. A. de. **Determinantes de integração vertical: uma análise de empresas portuguesas**. 2012. 129f. Dissertação (Mestrado em Economia Industrial e da Empresa) - Universidade do Minho. Portugal. 2012.

BRASIL. **Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003**. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.696.htm). Acesso em: 03 jan. 2021.

CHAGWIZA, C; MURADIAN, R; RUBEN, R. *Cooperative membership and dairy performance among smallholders in Ethiopia*. *Food Policy*, v. 59, p. 165-173, 2016.

CRUZ, S. F.; ASSIS, T. R. de P. Contribuições de três organizações para a comercialização da agricultura familiar no PNAE, no território sul litorâneo do Espírito Santo. *Interações*, v. 20, n. 3, p. 737-752, jul./set. 2019.

CHAYANOV, A. V. **A Teoria das Cooperativas Camponesas**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2017.

CUNHA, W. A.; FREITAS, A. F. de; SALGADO, R. J. d S. F. Efeitos dos Programas governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar em Espera Feliz, MG. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 55, n. 3, p. 427-444, set. 2017.

DOBROHOCZKI, R. *Cooperatives as Social Policy Means for Creating Social Cohesion in Communities*. *Journal of Rural Cooperation*, v. 34, n. 2, p. 139-159, 2006.

EMATER. MINAS GERAIS. **EMATER-MG chega aos 70 anos**. 2018. Disponível em: [http://www.emater.mg.gov.br/portal.do/site-noticias/emater-mg-chega-aos-70anos/?flagweb=novosite\\_pagina\\_interna&id=22988#:~:text=O%20papel%20da%20Emater%20DMG,estabelcido%20pela%20da%20Lei%20n%C2%BA11](http://www.emater.mg.gov.br/portal.do/site-noticias/emater-mg-chega-aos-70anos/?flagweb=novosite_pagina_interna&id=22988#:~:text=O%20papel%20da%20Emater%20DMG,estabelcido%20pela%20da%20Lei%20n%C2%BA11). Acesso em: 26 ago. 2020.

FAO. **Cooperatives and Producer Organizations**. Disponível em: <http://www.fao.org/partnerships/cooperatives/en/>. Acesso: 15 jan. 2020.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. 2013. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de2013#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20atendimento%20da,Nacional%20de%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o%20Escolar%20%E2%80%93%20PNAE.&text=FUNDAMENTA%C3%87%C3%83O%20LEGAL%3A,Federal%2C%20de%201988%2C%20arts>. Acesso: 06 jan. 2020.

FRANTZ, W. **Associativismo, cooperativismo e economia solidária.** Ijuí/RS: Ed. Unijuí, 2012.

FREITAS, A. F. **Dinâmicas locais de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar.** 2017. 238f. Tese (Doutorado em Extensão Rural) – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2017.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para agricultura familiar e interação entre Estado e Sociedade Civil no Brasil. **RESR**, v. 52, n. Supl. 1, p. 125-146, 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de influência das cidades.** Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Extrato DAP Pessoa Jurídica.** Disponível em: <http://smap14.mda.gov.br/extratodap/PesquisarDAP>. Acesso em: 30 dez. 2020.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

MOSSMANN, M. P. *et al.* **Interface between family farming and school feeding: barriers and coping mechanisms from the perspective of different social actors in Southern Brazil.** **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 2, p. 325-342. 2017.

NAMORADO, R. Cooperativismo: um horizonte possível. *In*: GEDIEL, J. A. P (org). **Estudos de direito cooperativo e cidadania.** Curitiba: Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR, 2005. p. 9-38.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 909-916, 2013.

PELEGRINI, D. F.; SHIKI, S. F. N.; SHIKI, S. Uma abordagem teórica sobre cooperativismo e associativismo no Brasil. **Extensio: R. Eletr. de Extensão**, v. 12, n. 19, p.70-85, 2015.

PINHO, D. B. **O pensamento cooperativo e o cooperativismo brasileiro.** 2. ed. São Paulo: CNPq, 1982. v. 1.

- RIOS, G. S. L.; CARVALHO, D. M. Associações de agricultores familiares como estruturas de ensaio pré-cooperativas. **ESAC**, v. 2, p. 139/05-146, 2007.
- RODRIGUES, R. Revendo princípios e valores. *In: CAMPOLINA, C. et al. Autogestão, cooperativismo e associativismo*. Belo Horizonte: ALEM, p. 69-82. 1995.
- SABOURIN, E. Ação coletiva e organização dos agricultores no Nordeste semi-árido. *In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*, 37., 1999, Foz do Iguacu. **Anais...** Brasília: SOBER, 1999.
- SANTOS, L. F.; CAMPOS, A. P. T.; FERREIRA, M. A. M. Barreiras de desempenho em cooperativas da agricultura familiar e suas implicações para o acesso às políticas públicas. *In: Encontro Brasileiro de Administração Pública*, 4. **Anais...**, João Pessoa, 2017.
- STAMM, C.; STADUTO, J. A. R.; LIMA, J. F.; WADI, Y. M. A população urbana e a difusão das cidades de porte médio no Brasil. **Interações**, Campo Grande, v. 14, n. 2, p. 251-265, jul./dez. 2013.
- SCHNEIDER, S. Mercados e agricultura familiar. *In: MARQUES, F.; CONTERATO, M.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). Construção de mercados e agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural*. Editora da UFRGS. Série Estudos Rurais, 2016.
- SIGPC. **Acesso Público**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>. Acessado em: 07 dez. 2019.
- SILVA, C. M. V; SCHULTZ, G. Acesso a mercados e gestão de cooperativas da agricultura familiar no Brasil. **Revista Espacios**, v. 38, n. 44, p. 1-23, 2017.
- TRICHES, R. M; GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica de intransigência. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 18, n. 26, p. 10-27, jan./jun. 2015.
- TRICHES, R. M., SCHNEIDER, S. Reconstruindo o “elo perdido”: a reconexão da produção e do consumo de alimentos através do Programa de Alimentação Escolar no município de Dois Irmãos (RS). **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 17, n. 1, p. 1-15, 2010.
- VALADARES, J. H. FORMACOOOP – Módulo I - Educação Cooperativista. SESCOOP-GO. 2016.
- VALENTINOV, V. *Why are cooperatives important in agriculture? An organizational economics perspective*. **Journal of Institutional Economics**, v. 3, n. 1, p. 55-69, 2007.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

#### 4 ARTIGO II – A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) EM MUNICÍPIOS DE MÉDIO E GRANDE PORTE DE MINAS GERAIS: UMA ABORDAGEM INSTITUCIONAL

##### **Resumo**

Este estudo buscou compreender o processo operacional das compras dos produtos da agricultura familiar e suas organizações econômicas para a alimentação escolar em cinco municípios de médio e grande porte de Minas Gerais- Brasil, sendo eles: Belo Horizonte, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros e Uberlândia. O objetivo do estudo é analisar o processo de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nos municípios supracitados e os dispositivos institucionais (regras e normativas) criados para operacionalizar a comercialização e a aquisição de produtos de associações e de cooperativas da agricultura familiar que particularizam e condicionam a implementação da política pública. Para tal, se utilizou de uma abordagem metodológica qualitativa, de caráter descritivo. Ainda, apesar do PNAE ser uma política pública regida por uma legislação de âmbito nacional, a Lei nº 11.947 de 2009, as interações sociais e a construção de dispositivos institucionais criados nos contextos locais particularizam a implementação desta política pública. Foi possível constatar que grande parte das prefeituras, como também das associações e cooperativas da agricultura familiar tendem a criar dispositivos institucionais, sejam eles normativos e coercitivos, acordos coletivos ou até mesmo dispositivos de autorregulação que modificam o desenho institucional da operacionalização do PNAE e criam características ainda mais específicas, se comparado aos municípios que seguem somente às determinações expostas na legislação federal.

**Palavras-chave:** Programa Nacional de Alimentação Escolar; Institucionalismo; Cooperativismo; Associativismo; Agricultura familiar.

##### **Abstract**

*This study sought to understand the operational process of purchases of family farming products and their economic organizations for school feeding in five medium and large municipalities in Minas Gerais, Brazil, namely: Belo Horizonte, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros and Uberlândia. The objective of the study is to analyze the process of implementation of the National School Feeding Program (PNAE) in the aforementioned municipalities and the institutional devices (rules and regulations) created to operationalize the commercialization and purchase of products from associations and cooperatives of family farming that they particularize and condition the implementation of public policy. To this end, a qualitative methodological approach was used, with a descriptive character. Still, despite the PNAE being a public policy governed by national legislation, Law No. 11,947 of 2009, social interactions and the construction of institutional devices created in local contexts particularize the implementation of this public policy. It was found that a large part of city halls, as well as family farming associations and cooperatives, tend to create institutional devices, be they normative and coercive, collective agreements or even self-regulatory devices that modify the institutional design of the operationalization of the PNAE and create characteristics even more specific, if compared to the municipalities that only follow the determinations set out in the federal legislation.*

*Keywords: National School Feeding Program; Institutionalism; Cooperatives; Associativism; Family farming.*

## 4.1 INTRODUÇÃO

A partir dos anos 2000, com o gradativo aumento de grupos sociais lutando por direitos, floresce a necessidade de o Estado brasileiro reconhecer a diversidade social e econômica do meio rural e de superar as contradições que marcaram o período de modernização da agricultura. Nesse cenário, diferentes temas, como o acesso a mercados, foram incluídos na agenda do Estado e se tornaram políticas públicas (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

As transformações nas políticas públicas para o rural brasileiro foram analisadas por Grisa e Schneider (2014). Os autores procuram analisar o modo como os referenciais de políticas públicas para a agricultura familiar foram construídos. Os referenciais são ideias, ou construções conceituais elaboradas por um conjunto de atores, por meio de suas crenças e representações, que guiam a forma de compreensão dos problemas públicos. Além disso, para os autores, esses referenciais fundamentam diferentes “gerações” de políticas públicas, em uma tentativa de enquadrar, categoricamente, o grupo de políticas que resguardam formatos próprios, não pela época em que surgem, mas pelos referenciais que as criaram.

Grisa e Schneider (2014) definiram “três gerações” de políticas públicas, uma classificação criada para identificar diferentes momentos na história das políticas e novas formas de ação governamental, sendo elas: (i) referencial agrícola e agrário; (ii) referencial social e assistencialista; e (iii) referencial da construção de mercados para a segurança alimentar e sustentabilidade ambiental. A primeira geração orientava-se por um viés agrícola e agrário prevalecente na construção das bases da modernização agrícola que compreendia o problema do rural como restrito à baixa produção e à falta de tecnologia.

A segunda geração enquadrava-se na organização de ações e de políticas com caráter social e assistencial, voltadas às consequências da modernização, como a exclusão social e a notória pobreza rural. Por fim, a terceira geração de políticas públicas edificou-se na possibilidade de ampliação dos mercados, na segurança alimentar e na sustentabilidade ambiental. Nessa geração, o Estado mostrou-se mais permeável e promoveu uma virada institucional nas políticas públicas ao colocar os atores sociais como atores-chave da implementação. Essa terceira geração, mais recente no cenário das políticas para a agricultura familiar, possui a definidora característica de ampla articulação entre Estado e Sociedade Civil na construção das políticas ou em sua implementação (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

É nesse contexto de mudanças de concepções e de representações sobre o rural e a

Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi modificado, em 2009, com a Lei n.º 11.947<sup>26</sup>. Essa Lei determinou que no mínimo 30% da verba financeira repassada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para compra da merenda escolar seja utilizado para aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar local (OLIVEIRA; PRIORE; SIQUEIRA, 2021).

Esse processo de mudança na forma de operacionalização do PNAE pode ser compreendido como proveniente de dois elementos: primeiro, da mudança da forma de se pensar a noção de segurança alimentar e, depois, da forma de atender à reivindicação histórica da agricultura familiar pela ampliação das possibilidades de comercialização. Assim, o Estado tentou adequar uma proposta de segurança alimentar, incluindo o elemento da geração de renda por meio da ampliação dos canais de comercialização a pequenos agricultores. Apesar de ampliar as possibilidades de comercialização, conectar produção ao consumo e valorizar a SAN, as novas diretrizes do PNAE também impõem desafios para a sua efetividade em âmbito local (OLIVEIRA; PRIORE; SIQUEIRA, 2021). Por isso, pensar o formato e os desafios na execução dessas políticas de terceira geração é uma forma de contribuir com as lacunas do campo de pesquisa e com o aprimoramento da própria política.

No PNAE, o Estado, por meio dos entes federativos estaduais e municipais, é o “comprador”, o demandante dos alimentos, e os agricultores familiares, suas organizações econômicas, que acessam o Programa, são os “fornecedores”, ofertantes de alimentos. De modo geral, os estados e municípios, lócus da implementação, compram produtos alimentícios e os encaminham para as entidades beneficiadas que se enquadram no Programa - escolas públicas da Educação Básica e escolas filantrópicas.

O Programa, nesse novo formato, tornou-se objeto de estudo de pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento, que apresentam olhares divergentes, porém complementares, sobre a política pública, desde a sua contextualização e a trajetória (PEIXINHO, 2013; GRISA; SCHNEIDER, 2014; SILVA, 2019), sua implementação e a importância para a saúde nutricional dos estudantes (PEGOLO; SILVA, 2010; SIQUEIRA *et al.*, 2014) e as contribuições da agricultura familiar e suas organizações coletivas como fornecedores de alimentos para o PNAE (SARAIVA *et al.*, 2013; COSTA; AMORIM JUNIOR; SILVA, 2015;

---

<sup>26</sup> Apesar do PNAE ter ganhado visibilidade com a institucionalização de uma legislação específica para compras de produtos para a alimentação escolar, a discussão da implementação de um programa governamental de alimentação escolar a nível nacional eclodiu na década de 1940, mas o debate foi inserido na agenda pública somente em 1955, aprovou-se um decreto regulamentando um programa com foco na alimentação escolar nas redes públicas de ensino. O marco institucional foi o Decreto nº 37.106 de 1955, que instituiu a Campanha da Merenda Escolar (CME) (SILVA, 2019).

SILVA, 2015).

Apesar do amplo espectro de trabalhos que analisam direta ou indiretamente o PNAE, constatou-se que ainda é restrito o número de pesquisas que tomaram como base empírica a implementação do programa nos grandes centros urbanos. Especificamente com ênfase em estudos envolvendo municípios de grande porte no estado de Minas Gerais, encontrou-se apenas investigações sobre a implementação do PNAE e as dificuldades para aquisição de produtos da agricultura familiar em Belo Horizonte (SILVA, 2015) e em Contagem e Betim (PRADO *et al.*, 2013). Vale ressaltar que esses estudos não aprofundam nos dispositivos institucionais criados no processo de implementação do PNAE, como também não revelam a atuação de cooperativas e associações da agricultura familiar nas compras públicas.

É importante ressaltar que a dinâmica de execução do PNAE requer a compreensão de que a política pública, localmente, assume formatos singulares que não são apenas um retrato das indicações e do formato proposto pela Lei n.º 11.947/2009. No contexto local, a política pública é modificada e adaptada conforme a ação discricionária dos atores implementadores e de acordos e normas criados a partir da interação de diferentes atores (BONDUKI, 2017; FREITAS, 2017).

Há estudos, como os de Moura (2014); Bonduki (2017); Freitas (2017); Freitas e Freitas (2020) e Santos (2020), que se atentam à formação de dispositivos institucionais que regulam a implementação do PNAE, contudo, é necessário compreender também as regras informais e os aspectos normativos, reguladores e legitimadores, determinados em diferentes contextos de implementação do PNAE. Há ainda a lacuna de estudos científicos que inserem cooperativas e associações da agricultura familiar nesse processo de institucionalização. Essas são questões emergentes que serão discutidas neste artigo para um entendimento aprofundado sobre os atores e as instituições que colocam a política pública em prática, à luz de uma perspectiva baseada nas relações institucionais.

Considerando as questões apontadas, os principais questionamentos desta pesquisa são: (i) Como o processo de implementação do PNAE é influenciado pela interação de diferentes atores que compõem os arranjos institucionais de implementação? (ii) Quais dispositivos institucionais (regras e normativas) criados pelas prefeituras e pelas organizações da agricultura familiar particularizam e condicionam o processo de implementação do PNAE? Com essas duas questões, objetiva-se analisar o contexto de implementação do PNAE - em Belo Horizonte, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros e Uberlândia - e os dispositivos institucionais criados para operacionalizar a comercialização e a aquisição de produtos de

associações e de cooperativas da agricultura familiar para alimentação escolar nesses municípios de Minas Gerais. Os casos analisados foram selecionados porque representam importantes compradores de alimentos no mercado institucional de alimentos de diferentes regiões do estado, sendo essas cidades consideradas capitais regionais do estado.

Este artigo, portanto, parte de relevante base empírica, com experiências distintas de compras públicas de alimentos da agricultura familiar por meio do PNAE. Espera-se que este trabalho contribua para a reflexão sobre as particularidades locais, especialmente de cunho institucional e relacional, que influenciam o desempenho do programa e a participação de cooperativas nesse mercado.

## 4.2 METODOLOGIA

Esta seção apresenta o processo de execução deste estudo, discriminando as etapas percorridas para atender os objetivos propostos e responder os questionamentos estabelecidos. Desse modo, evidencia-se as características da pesquisa, a seleção dos municípios analisados e dos atores entrevistados, o instrumento de coleta de dados e como ocorreu a organização desses dados para a realização das análises pautadas no arcabouço teórico que fundamenta este estudo.

Esta pesquisa pauta-se em uma abordagem qualitativa e de caráter descritivo, pois visa compreender o processo de operacionalização do PNAE em cinco municípios de médio e grande porte<sup>27</sup> de Minas Gerais; uma análise embasada nos dispositivos institucionais que configuram a execução do PNAE em âmbito local. Optou-se pela pesquisa qualitativa pelo objetivo de analisar um universo de significados não quantificáveis e pela possibilidade de aprofundamento e interpretação de uma gama de assuntos e tópicos de distintas realidades sociais (YIN, 2005; MINAYO, 2009).

Como pretende-se estudar a realidade de diferentes municípios mineiros, adotou-se o estudo de casos múltiplos, que possibilita identificar evidências relevantes e de maior confiabilidade se comparado aos estudos de casos únicos (YIN, 2005; MARCONI; LAKATOS, 2007). O estudo com múltiplos casos viabiliza a investigação de eventos da vida real e amplia a variedade de evidências, possibilitando analisar resultados similares ou contraditórios entre os diferentes casos em estudo (YIN, 2005).

---

<sup>27</sup> Neste estudo, são considerados municípios de médio porte por terem mais de 100 mil habitantes, relevância econômica local e regional e serem importantes centros para atender às demandas dos municípios próximos. Já os municípios de grande porte possuem população superior a 500 mil habitantes, são referências no acesso a serviços e às estruturas inexistentes ou deficientes em municípios menores (STAMM *et al.*, 2013).



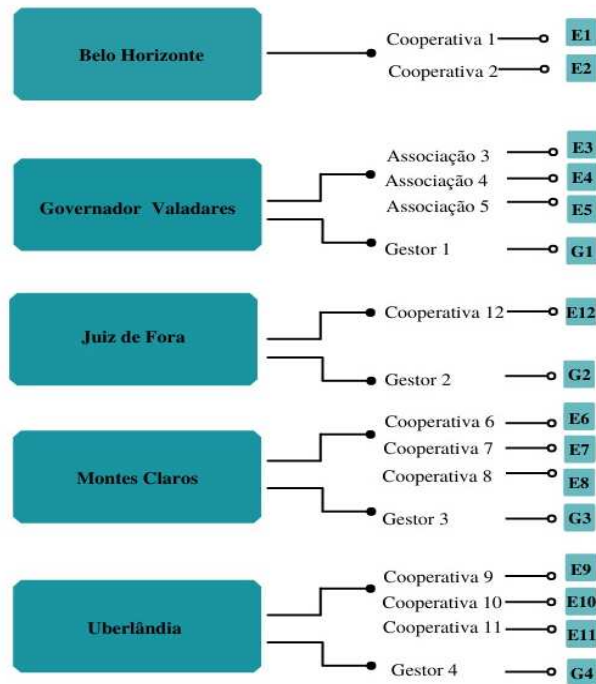
Os municípios de Minas Gerais selecionados para compor este estudo são: Belo Horizonte, Juiz de Fora e Uberlândia, considerados municípios de grande porte; Governador Valadares e Montes Claros, considerados de médio porte. A seleção desses municípios é justificada por serem considerados, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), capitais regionais, centros urbanos de referência no interior do estado, com relevância regional ou nacional.

Esses municípios são grandes demandantes de alimentos nas compras institucionais. O montante repassado ao FNDE, anualmente, para compras de produtos destinados à alimentação escolar varia entre R\$ 3,2 milhões a R\$ 27,2 milhões. Também se justifica estudá-los, principalmente, devido à dificuldade encontrada pela Administração Pública em adquirir, no mínimo, 30% do orçamento dedicado à alimentação escolar em produtos advindos da agricultura familiar, e muitas Entidades Executoras (EExs) justificam que isso ocorre devido a inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentício.

Para a operacionalização da pesquisa, os dados foram coletados nos cinco municípios de Minas Gerais contemplados no estudo. Os dados primários foram obtidos por meio de entrevistas, aplicadas entre os meses de agosto de 2019 e fevereiro de 2020, guiadas por roteiros semiestruturados, com representantes das organizações da agricultura familiar e com membros da Administração Pública que trabalham diretamente com a gestão do PNAE.

A população amostral foi definida pelo tipo de amostra não probabilística por acessibilidade, que não utiliza de procedimento estatístico para definição da amostra, mas sim pela facilidade de acesso aos indivíduos (VERGARA, 2010). Ao todo, foram realizadas quatro entrevistas com gestores públicos e doze entrevistas com representantes de organizações coletivas da agricultura familiar (cooperativas e associações) que acessaram o PNAE nos municípios estudados entre 2015 e 2018. Para assegurar o anonimato dos entrevistados, utilizou-se codificações, conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Codificação dos entrevistados



Fonte: Elaboração própria.

Os dados coletados nas entrevistas foram organizados, integrando a diversidade das fontes, mas separando-os por proximidade de sentido, operando uma análise de conteúdo baseada em categorias e subcategorias definidas a priori. O cotejamento dos dados buscou a confrontação entre os achados da empiria com a teoria mobilizada, buscando elucidar os principais elementos que descrevem e sintetizam o fenômeno investigado.

#### 4.3 ABORDAGEM INSTITUCIONAL NO CONTEXTO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Os autores da teoria institucional compreendem que as instituições são integradas por elementos normativos, coercitivos e cognitivos, e as organizações e indivíduos não se baseiam meramente em orientações pluralistas e racionalizadas. Os indivíduos, e por isso também as organizações, englobam uma série de fatores, até mesmo inconscientes, culturais, normativos, simbólicos e coercitivos, que os influenciam nas tomadas de decisões e nos seus respectivos modelos organizacionais (CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 1999).

Nessa perspectiva, o que é explorado é a existência de regras e acordos que influenciam as interpretações e o modo de agir dos indivíduos e das organizações. Para March e Olsen

(1984), as organizações e instituições desenvolvem papel determinante nos sistemas políticos e econômicos. Assim, o institucionalismo é o pressuposto básico de que as instituições têm importância na vida política, por meio de dispositivos formais ou informais.

Para Dimaggio e Powell (1999), as instituições não são responsáveis apenas por limitar as ações humanas e os comportamentos das organizações, são primeiro, e antes de tudo, uma produção da própria ação humana. North (1991) afirma que são as instituições que determinam as “regras do jogo”, sendo responsáveis por definir as restrições que estruturam a interação humana. Os dispositivos institucionais são compostos por regras formais (leis, regulamentos, constituição); por regras informais, quando o aparato institucional não é necessariamente institucionalizado (normas de comportamento, sanções); ou por determinações culturais, que são restrições definidas e controladas pelos indivíduos da sociedade (NORTH, 1991; JEPPELSON, 1999).

Schmitt (2011) explicita que, na análise das políticas públicas para a agricultura familiar, é necessária a compreensão das regras, formais e informais que construídas pelos atores para operacionalizar projetos e programas. Para a autora, os dispositivos institucionais criados são responsáveis por orientar as interações entre os atores, buscando minimizar os conflitos e garantir a estabilidade do sistema social. No âmbito de execução de uma política pública, diversos atores locais podem interagir entre si, formando parcerias, relações de confiança e cooperação. Esses elementos permitem a construção social de normas e convenções que são aceitas e legitimadas pela maioria do grupo. As normas para a interação também são estabelecidas externamente pelas diretrizes institucionais de acesso aos programas, constituindo parâmetros para a interação e, inclusive, conduzindo o modo de implementação (FREITAS, 2015).

Marques (2013) considera a implementação das políticas públicas como a principal fase para a análise institucional, havendo uma expansão das fronteiras analíticas do campo de estudos referente à execução delas, dos arranjos institucionais e do exercício do Estado, o que possibilita novos entendimentos sobre os processos e as dinâmicas. Por isso, a fase de implementação da política pública não pode ser vista apenas pelos parâmetros pré-estabelecidos, mas também pelos princípios, normas e ideias que as instituições personificam (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009).

Para Barrett (2004), compreender o processo de implementação é desvendar a dinâmica da política pública, explorar a relação das determinações políticas e as ações. Para a autora, a questão central do processo de implementação de políticas públicas é como equilibrar as

exigências da responsabilidade pública, sem extrapolar os limites institucionais, mas ao mesmo tempo respeitando a discricionariedade, as diferenças e as autonomias locais (BARRETT, 2004; LIPSKY, 2010).

Lotta (2010) esclarece que as instituições são responsáveis por influenciar a capacidade administrativa, os recursos do Estado e a posição dos atores sociais. Para a autora, a implementação é um processo interativo e de negociações, e por isso uma questão elementar é discutir quais atores possuem influência nesse processo e quais os efeitos causados por suas participações nos resultados das políticas públicas. Conforme apontado por Barrett (2004), os implementadores das políticas estão a todo momento respondendo às pressões definidas pelo ambiente institucional.

Relacionando a perspectiva institucional com as políticas públicas de compras institucionais, especificamente o PNAE, é possível identificar que a implementação da política pública é composta por um conjunto de dispositivos institucionais (regras e normas, formais ou informais) que condicionam as práticas sociais dos atores. Percebe-se que diversas regras gerais (leis, decretos, resoluções) são definidas pelo Estado, no âmbito federal, principalmente determinadas pelo FNDE, classificadas por Bonduki (2017) como “padrão coercitivo”.

Santos (2020), no entanto, relata que é necessário compreender também as regras e estruturas institucionalizadas na esfera federal, como também analisar as regras instituídas pelos atores envolvidos na implementação no âmbito municipal ou territorial. No PNAE, o que se percebe é que existe uma política nacional de alimentação escolar, garantida por uma legislação específica para todo o território nacional, mas com especificidades na execução. Cada município possui suas instituições relevantes, suas redes de relacionamento e de organizações essenciais que, por sua vez, modelam e determinam arranjos institucionais de execução do PNAE. Silva (2014) caracteriza esse processo como incidência territorial, resultante da adaptação das políticas públicas aos contextos socioeconômicos locais, envolvendo os arranjos institucionais locais e territoriais no ambiente de implementação.

É importante enfatizar que, na operacionalização do PNAE, as instituições atuam como mecanismos condicionantes responsáveis por reprimir ou estimular ações, ressaltando que as próprias instituições são moldadas e remodeladas pelos atores sociais envolvidos (FREITAS, 2017). Dessa forma, torna-se imprescindível aprofundar em investigações empíricas que mostrem de que forma os dispositivos institucionais interferem e modificam a política pública em diferentes contextos sociais.

A própria sobrevivência e a continuidade do acesso das organizações da agricultura

familiar ao PNAE estão diretamente vinculadas às determinações do ambiente institucional e regulatório, como também a configuração das redes de relacionamento. Estes fatores condicionam o funcionamento das organizações da agricultura familiar e dos mercados que por eles são acessados, muitas vezes por determinações, criação de políticas públicas, coerções formais, determinadas por normas e regras protocoladas, capazes de modificar ou coagir a ação social e econômica (FREITAS, 2017).

Nesse ambiente, as organizações da agricultura familiar também criam aparatos institucionais, novas relações e negociações, como estratégia para garantir maior eficiência nas vendas para o mercado institucional ou visando facilitar o acesso ao Programa (SILVA; DIAS; AMORIM JUNIOR, 2015; FREITAS, 2017). Conforme apontam Silva, Dias e Amorim Junior (2015), novas regras, novas relações sociais e ações punitivas muitas vezes restringem a entrada e limitam o acesso dos agricultores familiares e suas organizações coletivas nos mercados institucionais.

Considera-se inúmeras regras e padrões construídos a partir da dinâmica de operacionalização a nível local que podem se concretizar formalmente, por meio de leis e decretos municipais, ou informalmente, consequência de crenças, símbolos, mitos, regras ou constrangimentos morais. Para Lotta (2010), de fato a implementação é um processo interativo e de negociações, por isso uma questão elementar é discutir quais os atores possuem influência nesse processo e quais efeitos são causados por suas participações nos resultados das políticas públicas. A autora critica a literatura cujo foco está nos governos durante a fase de implementação e não nos atores que de fato são os implementadores. Essa noção não cabe mais, já que a implementação das políticas públicas é consequência da construção de relações entre o Estado e a sociedade.

#### **4.4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Este tópico apresenta os resultados da pesquisa, especialmente no que se refere aos processos de execução do PNAE, sob a ótica dos gestores públicos e dos representantes das cooperativas e associações, e aos dispositivos institucionais criados por prefeituras e pelas organizações para operacionalizar o PNAE nos municípios.

##### **4.4.1 Execução do PNAE: detalhes da operacionalização e das compras da agricultura familiar**

Para que as prefeituras consigam cumprir a determinação do art. 14 da Lei nº 11.947/2009 de adquirir no mínimo 30% de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar (BRASIL, 2009), é preciso que os gestores públicos articulem e desenvolvam parcerias e ações para colaborar com a estrutura dos agricultores familiares, seja de forma individual ou envolvidos com alguma organização econômica da agricultura familiar (cooperativa ou associação). Desse modo, deve-se ter clareza de que o município é o ente governamental mais próximo da sociedade e o principal executor de políticas públicas, ainda que essas tenham sido elaboradas no âmbito federal ou estadual.

Os resultados desta pesquisa mostram que a gestão do PNAE em todos os municípios estudados é centralizada<sup>28</sup>, ou seja, as Entidades Executoras (EExs) centralizam as compras do Programa na esfera municipal, adquirindo os gêneros alimentícios fornecidos para preparo das refeições de todas as escolas municipais. As entregas são realizadas nas escolas ou em centros de distribuição, de acordo com o planejamento de entregas determinados pelas EExs. Apesar da centralização da gestão em todos os casos, a forma de operacionalização do Programa não é uniforme, ocorrendo de modo particular em cada município. Alguns elementos de análise que precisam ficar evidenciados são: (i) a construção de estratégias de execução do Programa, revelando se são edificadas de forma coletiva ou impostas pelo governo municipal; (ii) a forma e a intensidade do envolvimento dos atores; e (iii) o processo de compra.

Os municípios selecionados possuem relevância econômica e em relação à demanda dos alimentos produzidos e comercializados no PNAE local e regional. Os volumes repassados pelo FNDE, em 2019, atingiram R\$ 28,417 milhões em Belo Horizonte, R\$ 7,361 milhões em Uberlândia, R\$ 4,548 milhões em Juiz de Fora e, em Governador Valadares, R\$ 4,371 milhões. Em Montes Claros, o total repassado foi apenas de R\$ 707 mil, entretanto os gastos com a alimentação escolar foram de R\$ 4,076 milhões, uma vez que aproximadamente R\$ 3,668 milhões foram reprogramados do saldo de 2018 (FNDE, 2021).

As cooperativas e as associações são centrais na operacionalização do PNAE nesses municípios. Em Belo Horizonte, Governador Valadares, Juiz de Fora e Uberlândia, entre os anos de 2015 e 2018, 100% das compras da agricultura familiar foram intermediadas por cooperativas e/ou associações. No município de Montes Claros, aproximadamente, 90% do

---

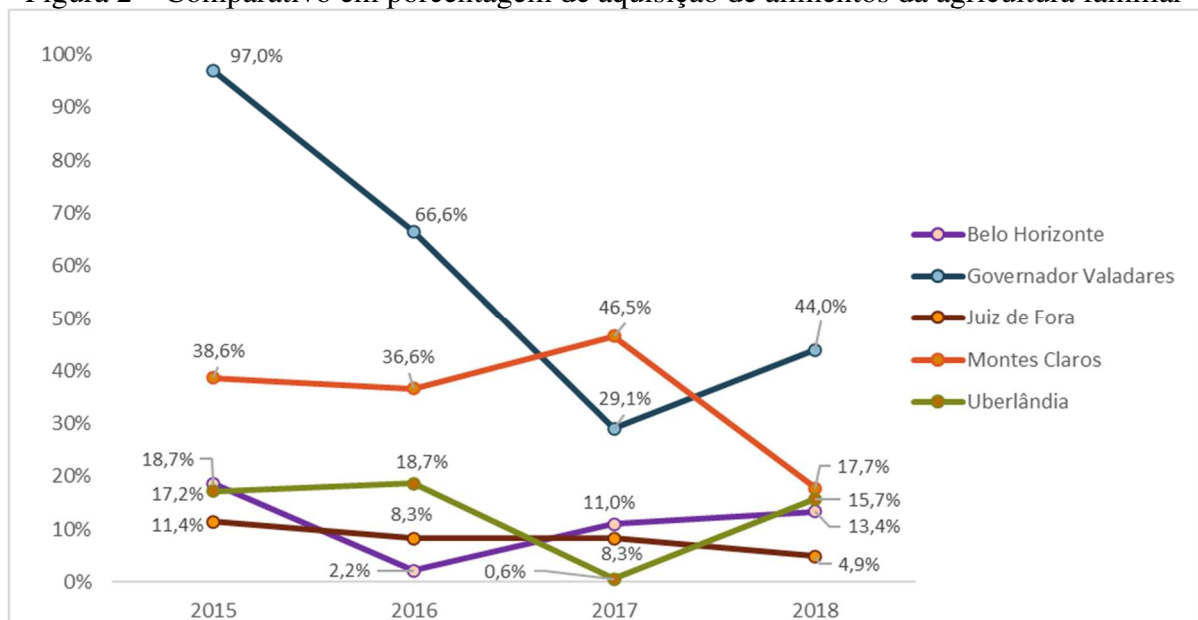
<sup>28</sup> A gestão do PNAE pode ser realizada de três maneiras distintas: (1) Centralizada: as Entidades Executoras do programa, no âmbito municipal, adquirem os gêneros alimentícios fornecidos para preparo das refeições de todas as escolas municipais. As entregas são realizadas nas próprias escolas ou em centros de distribuição de acordo com o planejamento de entregas por estabelecimento escolar; (2) Descentralizada: também conhecida como “escolarizada”, ocorre em casos em que os próprios gestores escolares adquirem os produtos e gerenciam o programa; (3). Semidescentralizada: quando há uma combinação entre a gestão centralizada e a descentralizada (FNDE, 2021).

total de recursos foi utilizado com a compra intermediada das cooperativas e associações, sendo o único município que compra produtos de agricultores familiares portadores de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

Nos municípios de Montes Claros e de Governador Valadares sobressaem as compras mediadas por associações, sendo que, entre 2015 e 2018, os percentuais de aquisições mediadas por cooperativas não ultrapassaram 24% em Montes Claros e representaram 0% no município de Governador Valadares. Em Belo Horizonte, em 2017, foi possível notar uma queda considerável de aquisições de cooperativas da agricultura familiar, pois, no mesmo ano, houve um aumento no número de associações dos municípios do interior de Minas Gerais acessando o mercado institucional da capital mineira.

Na Figura 2, é possível realizar um comparativo, em porcentagem, de aquisição de alimentos da agricultura familiar nos cinco municípios, entre os anos de 2015 e 2018, o que possibilita uma análise tanto comparativa, quanto individual, em relação aos percentuais de compras. É importante ressaltar que não foram considerados os volumes de recursos repassados pelo FNDE a cada município.

Figura 2 – Comparativo em porcentagem de aquisição de alimentos da agricultura familiar



Fonte: Elaboração própria com base em Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE – SIGPc (FNDE, 2021).

Em análise individual, observa-se que, em Belo Horizonte, a maior porcentagem de aquisições de produtos da agricultura familiar ocorreu no ano de 2015, representando aproximadamente 19% (R\$ 6.318.152,34). Entretanto, em 2016, houve queda significativa

desse percentual, com aquisição de apenas 2,2% (R\$ 561.119,88), resultando no menor volume de aquisições da agricultura familiar nos anos estudados.

No município de Governador Valadares, o ano em destaque é 2015, pois foram adquiridos cerca de 97% da agricultura familiar em relação aos recursos totais transferidos via FNDE, representando R\$ 3.564.650,28. Por fim, em 2017, adquiriu-se apenas R\$ 1.339.809,89, menor volume entre 2015 e 2018, justificado, pelo Gestor 1, devido à dificuldade das associações do município em realizar as entregas dos produtos que foram solicitados na Chamada Pública.

Em Juiz de Fora, o patamar de aquisições da agricultura familiar alcançou o percentual máximo de 11,4% (R\$465.855,83) em 2015 e houve queda expressiva em 2018, com apenas 4,9% de recursos financeiros destinados, o que totaliza R\$225.038,94. Juiz de Fora é o município que apresentou menores volumes de aquisição de produtos da agricultura familiar.

Já em Montes Claros, 2017 foi o ano de destaque do percentual de aquisições, que atingiu 46,5% (R\$1.504.309,83), indicando a atenção e o direcionamento da gestão municipal em adquirir e fornecer alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Os gestores públicos de Montes Claros mantiveram, em 2018, uma destinação de recursos financeiros nominais semelhante ao ano anterior, de R\$ 1.654.912,95. Contudo, quando confrontado com o montante total repassado pelo FNDE em 2018, esse valor correspondeu a 86,68%, resultado da utilização do saldo anterior de 2017 na composição das despesas de 2018, além de redução da transferência recebida pelo FNDE. Portanto, o expressivo aumento no percentual de 2018 não se deve ao acréscimo de recursos destinados à agricultura familiar.

Por fim, no município de Uberlândia, tanto em 2015, como em 2016, adquiriu-se 18,7% de produtos da agricultura familiar, em relação ao total repassado pelo FNDE. Um fato importante que merece destaque é a dificuldade do município em adquirir alimentos no ano de 2017, tendo como consequência a compra de apenas R\$ 39.785,25, aproximadamente 0,6%, oriundos da agricultura familiar, decorrentes de adversidades nos editais da Chamada Pública, conforme exposto pelo gestor público local. No ano de 2018, mesmo com melhorias em relação à situação do ano anterior, não foi possível atingir o mínimo de 30%, visto que a aquisição representou R\$ 1.119.134,68, isto é, 15,7% do montante total transferido pelo FNDE.

Em síntese, nos anos analisados, somente Governador Valadares e Montes Claros ultrapassaram 30%, com exceção dos anos de 2017, em Governador Valadares, e de 2015, em Montes Claros. O município de Belo Horizonte não atingiu os 30%, Uberlândia não chegou a 20% e Juiz de Fora não ultrapassou 12%, em nenhum dos anos observados, sendo esse último

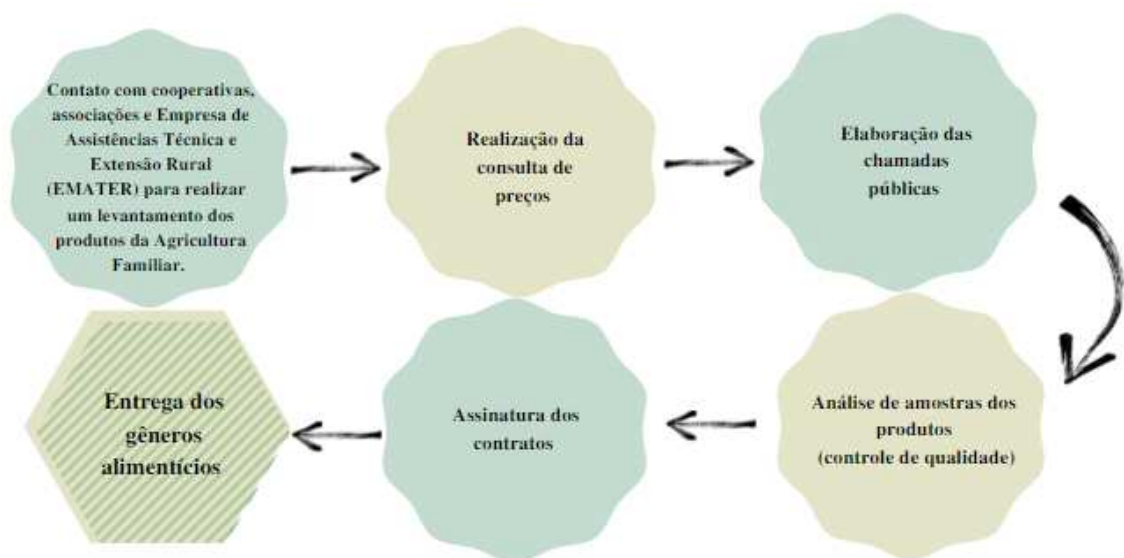


o município com a situação mais agravante, pois adquiriu produtos de apenas uma organização da agricultura familiar em todos os anos analisados. O que se percebe é um grande potencial de compras da agricultura familiar ainda a ser atingido nos municípios que não adquirem o mínimo exigido pela Lei n.º 11.947/2009, comprovando o que Silva (2015) afirmou sobre apenas o direito de venda, definido pela prerrogativa da Lei, não garantir a comercialização, caso não se crie provimentos que viabilizem o acesso da agricultura familiar.

Os dados das aquisições de alimentos no âmbito do PNAE indicam que os diferentes resultados percentuais podem estar diretamente relacionados com a composição de atores que participaram dos processos de produção e de compra dos produtos, bem como das instituições que regularam as ações na operacionalização. A dificuldade em adquirir e comercializar o mínimo exigido pode partir das próprias organizações, por exemplo, ao ofertar os alimentos atendendo a quantidades necessárias e às exigências burocráticas e sanitárias, como também pode ser uma dificuldade da Administração Pública em inserir a agricultura familiar como fornecedora de produtos, seja por dificuldade de diálogo, seja pela adequação dos preços ou dos cardápios à realidade socioprodutiva local.

Em relação ao processo de compra dos produtos, notou-se que, apesar da maioria dos municípios seguirem etapas similares no processo de compra, existem diferenciações dentro de cada etapa que modificam a operacionalização. As etapas apontadas em grande parte das entrevistas são representadas na Figura 3. No caso da primeira etapa, o contato diretamente com as cooperativas e associações fica mais evidente em Uberlândia e Montes Claros.

Figura 3 – Etapas de implementação das compras da agricultura familiar no PNAE.



Fonte: Elaboração própria.

A primeira etapa de implementação, evidenciada nos municípios de Belo Horizonte, Uberlândia e Montes Claros, relaciona-se às compras da agricultura familiar e ocorre quando a EEx entra em contato com as organizações ou com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) com o objetivo de pesquisar os produtos comercializados pela agricultura familiar e o calendário de produção agrícola. A segunda etapa é representada pela consulta dos preços praticados nos mercados para os produtos a serem solicitados nas Chamadas Públicas. Nesses casos, o contato tem como objetivo a realização de uma consulta dos produtos que podem ser ofertados, visando construir os cardápios, de acordo com os produtos que respeitam o calendário agrícola e a cultura alimentar local, embasado no 9º princípio (Diversidade de Cenários de Prática) da Educação Alimentar e Nutricional (EAN)<sup>29</sup>.

A consulta pode envolver os preços praticados em sacolões, mercados, feiras da agricultura familiar ou nas vendas diretas das cooperativas e associações. Após a primeira e segunda etapas, são elaboradas e divulgadas as Chamadas Públicas, procedimento que dispensa as licitações. Nessas Chamadas, devem constar as informações de todo o processo de aquisição, como documentações necessárias, produtos solicitados, quantitativos, preços, obrigações e responsabilidades dos fornecedores. Em alguns casos, a prefeitura pode solicitar às organizações ou aos agricultores familiares, cujos projetos de vendas foram contemplados, amostras dos produtos para realizar o controle de qualidade, antes da assinatura dos contratos – a quinta etapa. A última etapa é a entrega dos gêneros alimentícios, seja diretamente nas escolas ou em centros de distribuição das prefeituras.

Apesar da categorização em etapas apontadas nas entrevistas e demonstradas anteriormente, localmente, os processos de implementação da política pública são particularizados e divergem de acordo com o nível de engajamento da gestão pública municipal e dos agricultores familiares e com o grau de institucionalização. Para iniciar as discussões quanto às particularidades de operacionalização, apresenta-se o Quadro 1, com comparativos de aspectos, como processos logísticos de entrega e distribuição, a quantidade de itens adquiridos da agricultura familiar por municípios, a pesquisa dos preços praticados nesse

---

<sup>29</sup> Segundo o Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas os nove princípios para nortear as práticas de EAN são: 1. Sustentabilidade social, ambiental e econômica; 2. Abordagem do sistema alimentar, na sua integralidade; 3. Valorização da cultura alimentar local e respeito à diversidade de opiniões e perspectivas, considerando a legitimidade dos saberes de diferentes naturezas; 4. A comida e o alimento como referências; Valorização da culinária enquanto prática emancipatória; 5. A Promoção do autocuidado e da autonomia; 6. A Educação enquanto processo permanente e gerador de autonomia e participação ativa e informada dos sujeitos; 7. A diversidade nos cenários de prática; 8. Intersetorialidade; e 9. Planejamento, avaliação e monitoramento das ações (BRASIL, 2021).

mercado, e as contribuições das cooperativas e associações específicas em cada caso.

Quadro 1 – Aspectos da implementação por município

Municípios	Belo Horizonte	Governador Valadares	Juiz de Fora	Montes Claros	Uberlândia
<b>Logística de distribuição e entrega</b>	Cooperativas realizam as entregas nos centros de distribuição da prefeitura e a prefeitura se responsabiliza pela entrega nas escolas.	Prefeitura se responsabiliza por todo processo de distribuição e entrega dos produtos.	Cooperativa realizam as entregas diretamente nas escolas.	Grande parte dos produtos são entregues pelas associações e cooperativas nos centros de distribuição e a prefeitura se responsabiliza pela entrega nas escolas.	Os produtos in natura são entregues pelas cooperativas nos centros de distribuição e a prefeitura se responsabiliza pela entrega nas escolas.
<b>Definição de preços</b>	A empresa terceirizada realiza cotações de preço em mercados atacadistas, podendo não considerar os preços praticados pela agricultura familiar.	Pesquisa de preço em três mercados locais (sacolões e supermercados). Para as associações o preço é considerado insatisfatório.	Na chamada pública não esclarece o método de definição dos preços, o que é questionado pela cooperativa local.	A cotação é baseada nos preços de referência da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).	Média de preço praticado em supermercados, sacolões, Ceasa, feiras livres e cooperativas.
<b>Produtos adquiridos das cooperativas e associações</b>	Leite em pó, café, feijão, carnes, arroz, frutas e legumes in natura.	Frutas e legumes in natura, folhosos, polpas e doces de frutas e panificados.	Mel.	Frutas e legumes in natura, folhosos, polpas de frutas e mel.	Frutas e legumes in natura e minimamente processados, folhosos, farinhas, feijão e mel.
<b>Participação das cooperativas e associações da agricultura familiar na operacionalização</b>	Participam da consulta semanal realizada pelas nutricionistas responsáveis técnicas a fim de levantar as quantidades e os produtos disponíveis.	Não foi mencionado a participação das associações na construção das chamadas públicas e a consulta de preços.	Não foi mencionado a participação da cooperativa na construção das chamadas públicas e a consulta de preços.	As nutricionistas responsáveis técnicas entram em contato para realizar consulta de produtos para construir cardápios e chamadas públicas que respeitem o calendário agrícola e a cultura alimentar.	Contribuição das cooperativas na construção das chamadas públicas com base no calendário agrícola e na consulta dos preços.

Fonte: Elaboração própria com base em FNDE (2021) e dados da pesquisa.

As particularidades apresentadas em cada município são resultantes da construção social da política pública em diferentes contextos, nos quais a participação das próprias cooperativas e associações na implementação pode influenciar seu desempenho. Os dispositivos institucionais criados e as relações sociais estabelecidas são aspectos norteadores que modelam a implementação do PNAE nos municípios.

Apesar de haver a determinação das compras da agricultura familiar, por meio da política pública no âmbito nacional, principalmente fundamentada pela Lei n.º 11.947/2009, depois complementada por Resoluções do FNDE, e seguindo as mesmas etapas de execução, na maioria dos casos, cada município apresenta singularidades e determina dispositivos institucionais, no contexto local e territorial, que particularizam a operacionalização e, conseqüentemente, os resultados da Política Pública, conforme apontam Silva (2014), Bonduki (2017) e Santos (2020).

#### **4.4.2 Dispositivos institucionais e implementação do PNAE nos municípios**

Na ótica institucional, o processo de implementação de uma Política Pública deve ser baseado na relação existente entre os seus atores locais, respeitando as regras pré-estabelecidas e criando dispositivos institucionais para adequar a normatização à prática cotidiana (Freitas; Freitas, 2020). Dentre os principais dispositivos institucionais nos municípios estudados, notou-se uma diferenciação da atuação e do protagonismo de algumas secretarias na execução do PNAE, pois, em alguns casos, é marcante a intersetorialidade e, em outros, a atuação é focada principalmente em uma única secretaria. Além disso, é variante também o relacionamento dos indivíduos-chave da agricultura familiar com suas organizações coletivas.

Sistematicamente, em relação às regras e aos acordos presentes nos municípios, foi possível constatar três principais níveis analíticos de institucionalizações envolvidas na operacionalização do PNAE nos municípios. Conforme sumarizado no Quadro 2, pode-se denominar tipologias de dispositivos institucionais na execução do PNAE: (i) dispositivos normativos e coercitivos; (ii) acordos coletivos; e (iii) autorregulação das cooperativas e associações.

Quadro 2 – Tipologias de dispositivos institucionais na execução do PNAE

<b>Tipologias</b>	<b>Características</b>	<b>Exemplos de dispositivos institucionalizados</b>
Dispositivos normativos e coercitivos	Majoritariamente determinações formais institucionalizadas pelas prefeituras.	Decretos municipais que regulamentam o PNAE a nível municipal.
Autorregulação das cooperativas e associações	Regras institucionalizadas pelas próprias organizações da agricultura familiar.	Acordos determinados pelas cooperativas e associações para participação nas chamadas públicas.
Acordos coletivos	Regras informais criadas pelas cooperativas	Regras criadas pela diretoria das cooperativas, compartilhadas e aceitas pelos cooperados visando facilitar o acesso ao PNAE

Fonte: Elaboração própria.

Os dispositivos normativos e coercitivos referem-se às determinações das prefeituras, em geral formalizadas, definidas por normas e coerções impostas a todos os atores da rede de implementação. Por sua vez, a autorregulação das cooperativas e associações refere-se a dispositivos institucionais resultantes das construções sociais, definidos pelas próprias organizações, com o objetivo de disciplinar a participação da agricultura familiar no PNAE, exigindo relações de confiança e de proximidade entre os representantes das cooperativas e associações para se criar mecanismos de autorregulação. Por fim, os acordos coletivos são regras informais criadas pelas cooperativas e compartilhadas com os seus cooperados, sendo determinações que exigem algum grau de confiança e de relacionamentos interpessoais.

Analisando os dispositivos normativos e coercitivos da Política Pública, notou-se que um dos principais dispositivos são as Chamadas Públicas construídas pelas EExs. O objetivo dessas Chamadas é divulgar o edital que contém detalhes e informações do processo de aquisição dos produtos da agricultura familiar. Nesse edital, divulgado anualmente ou semestralmente, a depender do município, são apresentadas as regras e os documentos necessários para participação no Programa, os preços, as quantidades, as exigências sanitárias dos produtos e o detalhamento da logística de entrega.

Uma das regras, institucionalizada nas Chamadas Públicas dos municípios de Belo Horizonte e Governador Valadares, determina que as compras via Chamada Pública somente poderão ser realizadas por intermédio dos Grupos Formais e dos empreendimentos familiares constituídos de cooperativas e associações detentoras de DAP Jurídica, com documentação

regular, embasado no art. 30 da Resolução CD/FNDE n.º 26, de 2013 (BRASIL, 2013). Em Juiz de Fora, além dos grupos formais, podem participar os grupos informais, enquanto em Montes Claros e Uberlândia, os fornecedores individuais, detentores de DAP Física, também estão aptos a participar das Chamadas Públicas.

Outro dispositivo normativo, estabelecido formalmente por meio de decretos, está relacionado à determinação das competências e atribuições das secretarias municipais responsáveis pela execução do PNAE. Em Montes Claros, a Secretaria de Educação, mediante a Coordenadoria de Nutrição e Segurança Alimentar, é a principal responsável pela coordenação de todas as etapas da execução do PNAE no município, desde o planejamento da compra, alinhado com as nutricionistas e com os produtores, até o encaminhamento das notas para pagamento no setor financeiro da prefeitura. Com o apoio da EMATER, a Secretaria de Educação também realiza um planejamento produtivo para as compras da agricultura familiar, respeitando o calendário das safras.

No município de Juiz de Fora, segundo o Gestor Público 2, a Secretaria Municipal de Educação e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Agropecuária (SEDETA) exercem as ações de implementação do PNAE, de maneira conjunta, para atender aproximadamente 37 mil alunos. As atribuições são divididas entre a Secretaria de Educação, que coordena o Programa nas escolas, e a SEDETA, que é a principal responsável por conferir os produtos, entrar em contato com a cooperativa, fiscalizar a execução e realizar os pagamentos. Apesar do entrevistado G2 afirmar que as secretarias, junto a EMATER, realizam uma leitura de produção agrícola do território, tal fato não foi confirmado pelo entrevistado C12, e ainda são irrisórios os volumes de compra da agricultura familiar.

Em Governador Valadares, a Secretaria de Educação tem participação expressiva na execução, com a responsabilidade de elaborar cardápios e acompanhar a execução do Programa nas escolas, e a Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Abastecimento (SEMA), junto às associações que comercializam para o PNAE, atua como um caminho condutor para que as cooperativas consigam atender às demandas do Programa. Nesse município, as associações não são responsáveis pela elaboração dos projetos de venda, uma vez que esses são elaborados pela SEMA.

Nesse caso, o processo de compra e venda de produtos das associações é centralizado principalmente na SEMA, enquadrando-se em um modelo de implementação tutelada, no qual a Administração Pública estabelece as determinações do Programa, sem a participação de outros atores sociais, principalmente do público fornecedor de gêneros alimentícios. Apesar de

existir o contato entre as secretarias e os agricultores familiares, as relações são direcionadas mais ao apoio logístico e à gestão dos empreendimentos.

O apoio logístico ocorre principalmente por meio da disponibilização de um caminhão para o recolhimento dos produtos das associações uma vez por semana. Entretanto, segundo os entrevistados das associações A3, A4 e A5 os preços pagos pela prefeitura no PNAE são menores, com a justificativa de que é descontado o preço do frete. Conforme relatado pelo entrevistado E5, falta organização e apoio por parte do poder público, que realiza determinações sem a participação de representantes das organizações. Para ele, "é absurdo [...] o produtor tem o direito de saber o valor que colocam no seu produto" (Entrevistado E5, 2019).

O representante da Cooperativa 12 relata que o preço dos produtos em Juiz de Fora também é determinado sem a participação dos atores da agricultura familiar. Para o entrevistado E12, a prefeitura "é nula e omissa", evidenciando a falta de diálogo entre a gestão pública e os representantes dos agricultores familiares para execução das etapas do Programa. Silva (2014) aponta que a falta de diálogo entre os atores envolvidos na implementação das políticas públicas é um dos principais fatores limitantes para o alcance da efetividade delas.

Em Belo Horizonte, para a formação dos preços de referência, constitui-se o "GT Preços", no qual a prefeitura contrata uma empresa terceirizada para realizar as cotações em mercados atacadistas, podendo não considerar os valores praticados pela agricultura familiar, o que pode vir a prejudicar o preço médio designado para os alimentos a serem comprados. No entanto, tal fato é embasado na Resolução n.º 4 de 2015 do FNDE, que não define como uma obrigatoriedade a pesquisa de preços praticados pela agricultura familiar em outros mercados<sup>30</sup>.

Em alguns casos, como destaca Freitas e Freitas (2020), é possível que as próprias organizações da agricultura familiar sejam atores protagonistas para a implementação de políticas que favoreçam o setor, embora existam aquelas que ficam subordinadas às determinações e às orientações dadas pela prefeitura, limitando seu potencial de atuação. Conforme os relatos apresentados neste estudo, as organizações da agricultura familiar possuem certa legitimidade perante a Administração Pública e os agricultores. Como é relatado em Uberlândia, a proximidade entre a prefeitura e as organizações cooperativas da agricultura familiar tornou-se algo necessário e importante para que se pudesse pensar na operacionalização eficiente do PNAE no município.

---

<sup>30</sup> Art. 29. O preço de aquisição dos gêneros alimentícios será determinado pela EEx., com base na realização de pesquisa de preços de mercado. §1º O preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar, quando houver acréscido dos insumos exigidos no edital de Chamada Pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto (Brasil, 2015).

Os representantes das cooperativas do município de Uberlândia relatam que participam do processo de construção das Chamadas Públicas e dos preços, uma espécie de acordo normativo informal estabelecido entre Administração Pública e cooperativas. O processo de compra é descentralizado, com a participação ativa dos agricultores familiares, principalmente para construção das Chamadas Públicas e dos cardápios. Nesse município, de acordo com relato do entrevistado G4, é realizado um levantamento da sazonalidade dos produtos regionais, da definição de preços, apresentando orçamentos com os preços praticados pelas cooperativas, e das discussões para substituição de produtos quando necessário, conforme determinado na Resolução do FNDE n.º 4 de 2015 (BRASIL, 2015). Neste caso, atende-se um pressuposto apontado por Oliveira, Priore e Siqueira (2021) como essencial para execução do PNAE, o envolvimento e a participação dos atores sociais na construção das Chamadas Públicas, tornando-as mais adequadas ao território e aos agricultores familiares e suas organizações.

Em Uberlândia, a Diretoria de Segurança Alimentar, pertencente à Secretaria de Agropecuária e Abastecimento, é o principal setor para a realização das compras de alimentos, enquanto a Secretaria de Educação trabalha com o acompanhamento nutricional nas escolas e na elaboração de cardápios. Como esse município possui um Programa Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, respaldado pelo Decreto Municipal n.º 12.792/2011 (UBERLÂNDIA, 2011), é uma de suas competências apoiar a agricultura familiar, a fim de adquirir seus produtos para o abastecimento da alimentação escolar, entidades assistenciais e outros.

Em Belo Horizonte, também se institucionalizou a criação da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, inserida dentro da Secretaria de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania. A Subsecretaria é o principal setor da prefeitura responsável pela execução do PNAE, sendo sua competência instituir normas técnicas, gerenciar e prestar contas do Programa, além da elaboração dos cardápios. Ademais, o município determinou a Portaria Conjunta SMGO/SMPS/SMASAN/SMED<sup>31</sup> n.º 13 de 2016, que determina as atribuições e responsabilidades para a execução do PNAE (Belo Horizonte, 2016), e a Lei Municipal n.º 11.198/2019, criando o Programa Municipal de Alimentação Escolar (BELO HORIZONTE, 2019), assim como ocorreu em Uberlândia.

Essa Portaria Conjunta apresenta as diretrizes, o público atendido e demais determinações complementares ao PNAE, inclusive reforça a necessidade de estimular o desenvolvimento local sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos pelos agricultores familiares, preferencialmente em âmbito local,

---

<sup>31</sup> SMGO - Secretaria Municipal de Governo; SMPS - Secretaria Municipal de Políticas Sociais; SMASAN - Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional; SMED - Secretaria Municipal de Educação.



com prioridade aos produtores e empreendedores dos assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas.

Em Belo Horizonte, em decorrência da dificuldade de aquisição de produção local, devido a inexistência de área e população rural, a prefeitura determinou a Nota Técnica n.º 01/2018 (BELO HORIZONTE, 2018), com o objetivo de avaliar a viabilidade da inclusão da Região Metropolitana (RMBH) como critério de priorização territorial no âmbito de compras da agricultura familiar. Trata-se da ampliação na caracterização dos fornecedores locais: de “fornecedores locais do município” para somente “fornecedores locais”. Dessa forma, aprovado pela autarquia federal, houve a alteração dos critérios de prioridade local.

Ainda em relação às regras de priorização, em Governador Valadares, a secretaria responsável atende ao exposto na legislação sobre regras de priorização de grupos/categorias específicas. Contudo, nota-se uma interferência da gestão pública em garantir que não haverá grupos prioritários, colocando todos os produtores “num mesmo patamar” (Entrevistado G1, 2019). A Administração Pública municipal estimula os agricultores familiares a pertencerem a uma organização formal coletiva, cuja constituição é auxiliada por membros da gestão pública. Entretanto, tal determinação não é uma regra formalizada, mas é aceita pelos membros das associações.

Com relação aos dispositivos institucionais classificados como autorregulação das cooperativas e associações, notou-se que as próprias cooperativas definem regras para facilitar o acesso ao PNAE nos municípios. Na realidade dos municípios estudados nesta pesquisa, verifica-se que há institucionalização de dispositivos de autorregulação. Em todos os casos, as regras e as coerções são informais, não sendo registradas em estatutos e atas, apenas impostas por meio de acordos firmados, exigindo relações de confiança mútua e de proximidade entre os membros das organizações envolvidas.

No município de Uberlândia, por exemplo, existe diálogo entre as três cooperativas de agricultura familiar locais, as quais, desde 2018, estabeleceram um acordo informal a fim de evitar as disputas pelos mesmos produtos, incorrendo em Chamadas Públicas desertas<sup>32</sup> em outros produtos. Comportamento notado também em Montes Claros, pois, conforme relatado pela entrevistada G3, os agricultores familiares chegam a um acordo para democratizar o acesso do maior número de organizações locais possível a uma mesma Chamada Pública.

No ambiente interno, as organizações também criam dispositivos classificados como

---

<sup>32</sup> Segundo os gestores públicos entrevistados a “Chamada Pública deserta” é o termo utilizado para se referir ao desinteresse ou à inaptidão dos agricultores familiares ou suas organizações coletivas nos itens determinados pela Chamada.

acordos coletivos institucionais para atender ao PNAE. A classificação da tipologia de dispositivos de acordos coletivos ocorre, principalmente, por intermédio das regras informais. Santos (2020) já havia demonstrado em seu estudo que, de fato, para cumprir as regras e as exigências determinadas pelo PNAE, as cooperativas e as associações da agricultura familiar precisam criar seus próprios dispositivos informais, conforme apontado pelos representantes das Cooperativas C6 e C11, que citam a criação de regras relacionadas à triagem para imersão de novos cooperados e para cooperados que não cumprem os acordos e planejamentos de entregas.

Na cooperativa C6, a seleção é baseada na classificação do mel, sendo os produtores com o “mel mais limpo” escolhidos para compor o quadro social da cooperativa. No caso da C11, a cooperativa realiza uma seleção informal de novos cooperados para minimizar a perda de atratividade econômica dos cooperados inseridos há mais tempo, evitando, assim, incorporar novos cooperados que produzem alimentos similares aos ofertados em grande escala pelos antigos cooperados.

As cooperativas C2 e C8 determinam outras regras que estão diretamente ligadas ao atendimento do PNAE. Em ambos os casos, novos cooperados são admitidos somente mediante a apresentação da DAP física. Isso ocorre devido à regra de priorização definida pela Resolução do FNDE n.º 26/2013 determinar que, havendo empate entre os grupos formais, será selecionada a organização com maior porcentagem de agricultores familiares no seu quadro de sócios, conforme extrato da DAP jurídica, que contém a composição do quadro social.

Na cooperativa C7, de acordo com seu representante, realiza-se a articulação de cooperados, a fim de incentivar a diversificação produtiva para que a organização consiga acessar um maior número de itens das Chamadas Públicas, evitando que ocorra um excesso de oferta de um número limitado de itens. Caso a oferta de um determinado item supere o planejamento inicial da cooperativa, há a devolução do excedente para os associados que excederam a cota prevista. O mesmo procedimento ocorre nas cooperativas C1 e C8.

Ainda com relação aos acordos coletivos, os entrevistados das cooperativas C1 e C8 explicam que as suas respectivas cooperativas aplicam coerções informais aos cooperados que não cumprem as especificidades de qualidade e quantidade determinadas pela cooperativa. Os produtos que não atendem aos padrões estabelecidos são devolvidos aos associados e, caso a gestão das organizações avalie como necessário, o agricultor poderá sofrer punições: nos próximos planejamentos de entrega, pode haver a redução do limite de produtos que ainda serão entregues para aqueles que não cumprem tal determinação. O entrevistado C8 relata que a

qualidade é o aspecto essencial: “se produto que for ruim volta para trás, o produtor fica no prejuízo”.

Analisando sistematicamente a utilização das normas formais, informais e a aplicação de ambos os tipos de dispositivos institucionais, propostas por North (1991), notou-se que, nos municípios Governador Valadares e Montes Claros, com os laços pessoais, baseados em acordos coletivos e de autorregulação, com a presença de laços de confiança e alto grau de proximidade dos atores, as restrições informais são essenciais para determinar os rumos da execução da Política Pública. Quando não é possível criar acordos informais, as regras formais são utilizadas para restringir comportamentos e mediar relações, como é o caso de Belo Horizonte. E em outros casos, é possível a aplicação das características, tanto dos dispositivos formais, quanto dos informais, como é o caso de Uberlândia. Por sua vez, em Juiz Fora, a ausência de diálogo e de dispositivos institucionais específicos para o contexto local são fatores que dificultam a execução do Programa, principalmente considerando as compras da agricultura familiar que não ultrapassaram 12%, nos anos analisados.

A partir dos relatos dos entrevistados, analisados com base na ótica institucionalista, fica evidente que, em alguns dos municípios estudados, há maior destaque e envolvimento dos agricultores familiares na execução do PNAE. Em outros casos, as ações, regras e procedimentos são determinados pela Administração Pública e aceitos pelos agricultores e suas cooperativas e associações. Entretanto, ainda não é possível afirmar, categoricamente, que, em determinado município, os protagonistas do PNAE são atores da agricultura familiar e suas organizações coletivas, pois, apesar de ter sido relatado proximidade entre a Administração Pública e as cooperativas e associações em Governador Valadares, Uberlândia e Montes Claros, por exemplo, ainda se percebe dependência do apoio dos gestores públicos às organizações econômicas.

#### **4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo garantiu suporte à compreensão de que dois dos municípios de maior porte, Belo Horizonte e Uberlândia, possuem maiores níveis de institucionalização formal, uma vez que são os municípios que mais criaram dispositivos institucionais complementares para execução do PNAE (normas e diretrizes, por meio de resoluções, portarias e leis municipais). Essa inclusão de orientações modifica o desenho institucional e cria características ainda mais específicas, se comparado aos municípios que seguem somente as determinações expostas na legislação federal. Entretanto, não é possível afirmar que os maiores níveis de

institucionalização formal estão diretamente relacionados à eficiência do PNAE, pois, apesar de haver dispositivos institucionais nesses municípios, em nenhum dos anos analisados adquiriu-se 30% dos produtos da agricultura familiar.

Nos municípios de médio porte, Governador Valadares e Montes Claros, percebe-se maior proximidade entre os agricultores, os gestores públicos locais e os representantes das cooperativas e associações, o que demonstra maiores níveis de relações interpessoais entre os agentes executores da política no âmbito local. Além disso, são os municípios que se destacam no quesito determinações informais (acordos e regras informais definidos entre gestores e representantes da agricultura familiar), diminuindo a institucionalização de acordos formalizados.

O outro município de grande porte, Juiz de Fora, encontra ainda mais dificuldade em comprar produtos da agricultura familiar. Não há institucionalização de regras formais e falta diálogo entre a prefeitura e as organizações coletivas do município. Como foi relatado, há um distanciamento entre quem compra e quem produz, não havendo consulta aos agricultores quanto aos produtos, à sazonalidade e aos preços praticados em outros mercados.

Os municípios com maiores níveis de participação social são Uberlândia e Montes Claros, que também possuem maiores níveis de satisfação dos agricultores familiares, principalmente em relação aos preços e à forma como a Administração Pública executa o PNAE, visto que estão imersos nesse processo. O estímulo e a aproximação da gestão pública com as cooperativas e associações torna-se parte importante do processo de implementação e aumenta a confiança no trabalho desenvolvido pelas secretarias, possibilitando alcançar êxito na operacionalização do Programa. Assim, os agricultores passam de meros fornecedores a coexecutores no processo de compra e venda, em uma relação de construção conjunta durante as etapas.

Um aspecto observado na implementação é a dificuldade de institucionalizar regras, principalmente formais, que facilitem a articulação entre as secretarias municipais e os agricultores familiares. Com base nas discussões deste trabalho, percebe-se a necessidade de criação de inovações institucionais e de políticas públicas, a fim de impulsionar a produção de alimentos de qualidade e em quantidade suficiente para atender ao mercado institucional. Entendendo que tais ações garantem a promoção do desenvolvimento local, por meio do aumento de renda gerado às famílias e, conseqüentemente, do consumo local.

Considerando a carência de estudos sobre os dispositivos institucionais determinados no âmbito local, para trabalhos futuros, sugere-se analisar a implementação do PNAE em outros

municípios, especialmente de grande e médio porte, de outros estados brasileiros, buscando compreender as institucionalidades criadas em diferentes contextos sociais e relacionais. Sugere-se também estudos futuros que retratem os impactos causados pela Pandemia da Covid-19 na operacionalização do PNAE e nos dispositivos institucionais dos municípios, compreendendo as estratégias adotadas pelas prefeituras para executar o Programa durante a paralisação das aulas.

## REFERÊNCIAS

BARRETT, S. M. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. **Public Administration**, v.82, n.2, p. 249–262, 2004.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal n.º 11.198 de 2019**. Institui o Programa Municipal de Alimentação Escolar de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2019/1120/11198/lei-ordinaria-n-11198-2019-institui-o-programa-municipal-de-alimentacao-escolar-de-belo-horizonte-e-da-outras-providencias>. 24 de outubro de 2019.

BELO HORIZONTE. **Nota Técnica COMPRAS/DFAB/SUSAN N.º 01/2018**. Analisa os critérios de priorização de propostas no âmbito dos chamamentos públicos de credenciamento de Organizações Formais de Agricultores e Agricultoras Familiares para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar destinados à execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 03 de setembro de 2018.

BELO HORIZONTE. **Portaria Conjunta SMGO/SMPS/SMASAN/SMED n.º 13 de 2016**. Determina as atribuições e responsabilidades para a execução do PNAE.

BONDUKI, M. R. P. C. **Entre chicotes e cenouras orgânicas: cooperação, coerção e coordenação na implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE**. 2017. 159 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

BRASIL. **Lei n.º 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. Brasília, 16 de junho de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm). Acesso em: 01 out. 2020.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE n.º 26, de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Diário Oficial da União. 17 jun. 2013.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 4, de 2 de abril de 2015**. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Disponível em: < [http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/alimentacao\\_escolar/resolucao042015\\_ceae.pdf](http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/alimentacao_escolar/resolucao042015_ceae.pdf)>. 02 de abril de 2015.

CAISAN. **Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas**. Disponível em: <http://mds.gov.br/caisan-mds/educacao-alimentar-e-nutricional/marco-de-referencia-de-educacao-alimentar-e-nutricional-para-as-politicas-publicas>. Acesso em: 06 jul. 2021.

CARVALHO, C. A. P.; VIEIRA M. M.; LOPES, F. D. Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações. In: Encontro Anual Da Associação Nacional De Pós-Graduação em Administração, 1999, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999.

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

DIMAGGIO. P. J; POWELL. W. W. Introducción. In: POWELL. W. W; DIMAGGIO. P. J. (Orgs.). **El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 33-75.

FREITAS, A. F. **Dinâmicas sociais e desenvolvimento territorial no território Serra do Brigadeiro: atores, redes e instituições**. Tese (Doutorado em Administração) – Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração (Cepead), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte (MG), 2015.

FREITAS, A. F. **Dinâmicas locais de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. 2017. 238f. Tese (Doutorado em Extensão Rural) – Programa de Pós Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2017.

FREITAS, A. F. de; FREITAS, A. F. de. Análise relacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar: relevando dimensões institucionais dos processos locais de implementação. **Sociedade e Estado**, v. 35, n. 02, p. 525-552, 2020.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Caderno de Legislação 2021**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/116-alimentacao-escolar?download=12530:caderno-de-legisla%C3%A7%C3%A3o-2021>. Acesso em: 02 mar. 2021.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Sistema de gestão de Prestação de contas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação- SIGPC**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar..> Acesso em: 05 fev. 2021.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para agricultura familiar e interação entre Estado e Sociedade Civil no Brasil. **RESR**, v. 52, n. Supl. 1, p. 125-146, 2014.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Regiões de influência das cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

JEPPERSON, R. L. Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Orgs.). **El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 193-215

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível da rua no Programa Saúde da Família**. 2010. 295f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo/FFLCH, São Paulo, 2010.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life**. American Political Science Association, v. 78, n. 3, p. 734-749, 1984.

MARQUES, E. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, E; Faria, C. A. P. (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Editora Fiocruz/ Editora Unesp, 2013. p. 23-46.

MINAYO, M. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

MOURA, J. V. de. Ambiente político e tecido social no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Território Mato Grande/RN. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 189- 210, 2014.

NORTH, D. C. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

OLIVEIRA, C. B.; PRIORE, S. E.; SIQUEIRA, R. L. Análise da inserção de agricultores familiares prioritários nas chamadas públicas da alimentação escolar. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 4, 2021.

PEGOLO, G. E; SILVA, M. V. Consumo de energia e nutrientes e a adesão ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) por escolares de um município paulista. **Segurança Alimentar Nutricional**, v. 17, n. 2, p. 50-62, 2010.

PRADO, T. R; *et al.* Agricultura familiar na alimentação escolar: estudo de caso em dois municípios de Minas Gerais. **Nutrire**, v. 38, n. 3, p. 256-268, 2013.

SANTOS, L. F. **Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) pela agricultura familiar: quadro teórico-analítico e evidências empíricas em territórios rurais**.

174 f. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte. 2020.

SARAIVA, E. B. *et al.* Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 927-935, 2013.

SCHMITT, C. J. Redes, atores e desenvolvimento rural: perspectivas na construção de uma abordagem relacional. **Sociologias**, v. 13, n. 27, p. 82-112, 2011.

SILVA, D. W. **Produzindo prerrogativas de cidadania**: o acesso da agricultura familiar à política de fornecimento de produtos para a alimentação escolar. 2015, 223f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

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. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 53, n. 2, p. 289–304, 2015.

SILVA, S. P. Mediação social e incidência territorial de políticas públicas de desenvolvimento rural no Médio Jequitinhonha/MG. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, p. 164-185, 2014.

SILVA, S. P. **Trajatória e padrões de mudança Institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): Rio de Janeiro. 2019.

SILVA, S. R. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**: análise da implementação no município de Belo Horizonte - MG. 2015. 136 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2015.

SIQUEIRA, R. L. *et al.* Análise da incorporação da perspectiva do direito humano à alimentação adequada no desenho institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.19, v. 1, p. 301-310, 2014.

STAMM, C.; *et al.* A população urbana e a difusão das cidades de porte médio no Brasil. **Interações**, n. 14, v. 2, p. 251-265, 2013.

UBERLÂNDIA. **Decreto Municipal n.º 12.792/2011**. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/u/uberlandia/decreto/2011/1279/12792/decreto-n-12792-2011-dispoe-acerca-do-programa-municipal-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-no-munici pio-de-uberlandia-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 05 fev. 2021.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.



## 5 ARTIGO III – COOPERATIVAS E ASSOCIAÇÕES COMO AGENTES DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: PAPÉIS, LIMITES E DESAFIOS.

**RESUMO:** Este estudo tem como objetivo compreender os desafios e os papéis assumidos pelas cooperativas e associações da agricultura familiar, nas redes de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em cinco municípios do estado de Minas Gerais: Belo Horizonte, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros e Uberlândia. Para atender ao objetivo proposto, neste artigo, utiliza-se de uma abordagem qualitativa e caráter descritivo. O PNAE tornou-se, a partir da Lei n.º 11.947, de 2009, um dos principais mercados de acesso dos agricultores familiares e suas organizações coletivas (cooperativas, associações ou grupos informais). Nesse contexto, estas organizações tornaram-se ferramentas essenciais que atuam em distintos âmbitos: na realização de articulações sociais e políticas, na negociação de preços e prazos de entrega, na participação em construção das Chamadas Públicas e na intermediação do processo de comercialização, pelo fato de realizarem as operações de compra e venda, representando um grupo de produtores no PNAE. No entanto, as organizações enfrentam desafios de diferentes naturezas, tanto para acessar como para ampliar a participação no programa, principalmente desafios organizacionais, institucionais e relacionais. Concluiu-se que, devido à importância das cooperativas e das associações nas redes de implementação da política pública, é necessário que o Estado brasileiro apoie tais ferramentas, por meio de articulações entre diversos atores envolvidos e de processos de planejamento e monitoramento da execução do PNAE e de fortalecimento do cooperativismo e do associativismo.

**Palavras-chave:** Cooperativismo; Associativismo; Mercado institucional; PNAE; Agricultura familiar.

**Abstract:** *This study aims to understand the challenges and roles assumed by family farming cooperatives and associations in the implementation networks of the National School Feeding Program (PNAE) in five municipalities in the state of Minas Gerais: Belo Horizonte, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros and Uberlândia. To meet the proposed objective, this article uses a qualitative approach and descriptive character. As of Law No. 11,947 of 2009, the PNAE became one of the main access markets for family farmers and their collective organizations (cooperatives, associations or informal groups). In this context, these organizations have become essential tools that work in different areas: in carrying out social and political articulations, in negotiating prices and delivery terms, in participating in the construction of Public Tenders and in intermediating the commercialization process, by fact of carrying out the purchase and sale operations, representing a group of producers in the PNAE. However, organizations face challenges of different natures, both to access and to expand access to the program, especially organizational, institutional and relational challenges. It was concluded that, due to the importance of cooperatives and associations in public policy implementation networks, it is necessary for the Brazilian State to support such tools, through articulations between the various actors involved and through planning and monitoring processes for the execution of the PNAE and of strengthening cooperativism and associativism.*

**Keywords:** *Cooperativism; Associativism; Institutional market; PNAE; Family farming.*

### 5.1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a pauta da alimentação escolar emergiu, no cenário político nacional, na década de 1940, com a criação do Instituto Nacional de Nutrição, que defendia a oferta de alimentação nas escolas. Na década de 1950, pela primeira vez no Brasil, foi elaborado o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, que se estruturava por meio de um Programa de

alimentação escolar, em âmbito nacional, sob responsabilidade do poder público. Em 1979, foi criado o Programa Nacional de Alimentação Escolar, que ficou conhecido popularmente como “merenda escolar”; e, em 1988, a Constituição Federal passou a considerar alimentação escolar um direito de crianças e adolescentes estudantes das escolas públicas (PEIXINHO, 2013; SILVA, 2019).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma das políticas públicas mais antigas do país e, em 2009, com a institucionalização da Lei n.º 11.947, apresentou avanços significativos, como a incorporação da agricultura familiar como beneficiária desse Programa. Assim, tornou-se uma política pública de compra governamental de produtos da agricultura familiar, ao determinar que: do total de recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do PNAE, no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de alimentos dos agricultores familiares e/ou de suas organizações (associações e cooperativas), via DAP Física ou Jurídica<sup>33</sup>.

Os programas de compras governamentais, como o PNAE, são apontados por Schmitt (2005), como um comprometimento no que se refere às políticas de fortalecimento da agricultura familiar, particularmente no que diz respeito à questão da comercialização, do abastecimento e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Para a autora, o Estado passa a atuar no mercado de produtos agrícolas, não apenas como agente regulador de preços, mas também reforçando a autonomia dos agricultores familiares e fortalecendo sua posição perante poderosos agentes do mercado.

Para Saraiva *et al.* (2013) e Freitas (2017), os resultados do PNAE na agricultura familiar extrapolam a dimensão econômica, a geração de renda, e vão além da relação de compra e venda de produtos, ao fortalecer a posição dos agricultores familiares diante de outros agentes de mercado, impulsionando a autonomia desses atores. Esses resultados, também estão relacionados a benefícios socioprodutivos de diversificação das produções, de desenvolvimento rural sustentável e de aumento do poder de compra dos agricultores familiares.

Ainda que o acesso a esse mercado institucional apresente benefícios aos agricultores familiares – produtivos, econômicos, sociais –, não se pode deixar de explicitar os desafios enfrentados no acesso e no atendimento às demandas desse mercado institucional (ROZENDO; BASTOS; MOLINA, 2013; MOSSMANN *et al.*, 2017). Para acessar o PNAE, muitos agricultores familiares têm se organizado coletivamente em formato de cooperativas e de

---

<sup>33</sup> As compras dos produtos da agricultura familiar devem ser realizadas por Chamada Pública, conforme a Lei n.º 12.188 de 2010, que dispensa o processo licitatório e destaca as obrigações dessa modalidade de compra.

associações, organizações que desempenham papel importante de articulação entre os agricultores e as entidades públicas receptoras dos alimentos (COSTA; AMORIM JUNIOR; SILVA, 2015; FREITAS; FREITAS, 2021).

Na visão de Cunha, Freitas e Salgado (2017), um dos objetivos do PNAE é estimular capacidades sociais para que as próprias organizações dos agricultores familiares sejam protagonistas de iniciativas sustentáveis. Esses empreendimentos econômicos coordenam as demandas do processo de comercialização e as relações institucionais com as prefeituras e demais entidades que compõem as redes de implementação da política pública. Nesse cenário, as cooperativas e as associações, ao integrarem diferentes famílias agricultoras, organizarem a produção e mediar as transações comerciais, podem dinamizar o processo de venda e, teoricamente, garantir maiores volumes para os contratos de venda e regularidade na oferta de produtos. A partir dessas potencialidades, essas organizações podem acessar mercados mais exigentes e vultosos.

Apesar da importância das cooperativas e associações no mercado institucional, no campo científico, ainda é escassa a produção acadêmica que aprofunde nessa temática. Para Freitas (2017), o campo de estudos ainda carece de pesquisas que explicitem o papel das organizações coletivas no abastecimento do mercado institucional e desvelem os desafios que elas enfrentam para acessar esse mercado e serem protagonistas de políticas públicas, como o PNAE. Há uma grande demanda desse mercado por alimentos oriundos da agricultura familiar, mas pouco se sabe, com propriedade, sobre a dimensão desse acesso, especialmente em grandes centros urbanos, principais demandantes de alimentos; e, menos ainda, sobre os desafios e os papéis assumidos pelas cooperativas e associações.

A partir dessas constatações, questiona-se: (i) Como as cooperativas e associações da agricultura familiar contribuem para a aquisição de alimentos no âmbito do PNAE em municípios de médio e grande porte de Minas Gerais? (ii) Quais são os desafios enfrentados pelas cooperativas e associações da agricultura familiar para acessar e ampliar a participação nesse mercado? O objetivo deste estudo é compreender os desafios e os papéis assumidos pelas cooperativas e associações nas redes de implementação do PNAE em cinco municípios de diferentes regiões do estado de Minas Gerais: Belo Horizonte, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros e Uberlândia.

Espera-se com este artigo contribuir para a ampliação do conhecimento a respeito dos papéis assumidos e dos desafios enfrentados pelas organizações da agricultura familiar no acesso ao PNAE. Dessa forma, busca-se dar visibilidade à participação das organizações na

implementação do Programa, não pela ótica normativa, mas pela análise do fenômeno, a partir da percepção dos atores locais que executam e participam da política pública.

## **5.2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Para compreender o acesso da agricultura familiar no PNAE é preciso entender, primeiramente, a conceituação de mercados e, posteriormente, analisar os mercados acessados pela agricultura familiar brasileira, aprofundando discussões do PNAE como um mercado preponderante para os agricultores familiares e para seus empreendimentos cooperativos e associativos.

### **5.2.1 Mercados e agricultura familiar**

Sociologicamente é possível definir “mercados” como construções sociais que se estruturam a partir das interações sociais de diferentes agentes. Para Nierdele (2016), os mercados são campos sociais concretos, espaços de trocas, norteados pelas estruturas institucionais subjacentes às ordens morais que legitimam as transações econômicas. Para este autor os mercados são campos regulados pelo Estado, que institucionaliza leis, normativas de cunho formal e informal, e pelos entendimentos culturais, que regem as interações entre diversos atores sociais que compõem os mercados: clientes, fornecedores e compradores.

Granovetter (2005) acredita que o ângulo de interpretação dos mercados passa a ser relacional, pois não negligencia as identidades e as relações entre os indivíduos negociantes. A concepção de Bourdieu (2005) é similar; para ele, o conjunto de elementos que a economia ortodoxa aponta como “dado legítimo” (oferta, demanda, mercado) não passa de construções sociais, além de avocar o elemento histórico, o enraizamento no passado, como artefato essencial do mercado. Assim, “as estratégias econômicas são, na maioria das vezes, integradas num sistema complexo de estratégias de reprodução, estando, portanto, plenas da história de tudo ao que visam perpetuar” (BOURDIEU, 2005, p. 18).

Polanyi (1980) entende que a esfera econômica é o grande diferencial entre as sociedades “civilizadas” e as “não-civilizadas”. No entanto, para o autor, em todas as sociedades, os sistemas econômicos são motivados por ações não econômicas, ou seja, o que movimenta os mercados são os aspectos sociais, uma vez que os indivíduos valorizam os bens materiais conforme lhes equivalham aos seus propósitos. Nesse sentido, a “imersão”, no sentido

de “enraizamento” (*embeddedness*), abordagem sociológica para análise dos fenômenos econômicos, torna-se um conceito fundamental para compreensão dos mercados.

No Brasil, é possível promover uma importante discussão sobre os mercados existentes para a agricultura familiar. Estudos, como Maluf (2004), relatam a importância dos agricultores familiares<sup>34</sup> para o abastecimento alimentar do país, especialmente nos circuitos regionais de produção, de comercialização e de consumo para atender mercados locais e regionais (MALUF, 2004). Além disso, ressalta-se a importância da inserção da agricultura familiar nos mercados, principalmente na comercialização dos seus produtos (*output*), visando a sua sobrevivência e de suas comunidades (SCHNEIDER, 2016).

Devido à importância de refletir a inserção dos agricultores familiares nos mercados, torna-se essencial as reflexões promovidas por Wilkinson (2008). Esse autor categoriza algumas das principais formas de acesso dos agricultores familiares a mercados: (i) acesso direto a mercados privados; (ii) acesso a mercados privados por meio de atravessador; (iii) acesso por meio de adesão a regimes de integração à indústria; e (iv) acesso direto a mercados institucionais/compras pelo poder público (WILKINSON, 2008). Nesses casos, as cooperativas, associações ou outras formas de organização coletiva dos próprios agricultores também são classificadas como acesso direto, já que são organizações autogeridas e eles mantêm o vínculo com os agentes do mercado.

Wilkinson (2008) destaca que o acesso direto aos mercados vem se tornando restrito e limitado devido ao alto nível de exigências formais de inspeção da qualidade dos produtos. Quanto à figura do atravessador, sua existência se mantém, apesar de ter perdido espaço. A integração à agroindústria permanece como alternativa, no entanto, exige-se produção em escala e alto padrão de qualidade. Já as compras pelo poder público configuram-se como novas possibilidades de acesso aos mercados.

Pode-se inferir que, nos mercados convencionais, artesanais e solidários, as normas são difundidas por contratos e preços ou por relações de confiança e de proximidade; enquanto, no mercado institucional, os agricultores familiares passam a conviver com legislações específicas. Assim, cria-se condições de inserção da produção familiar no mercado institucional,

---

<sup>34</sup> De acordo com o art. 3 da Lei nº 11.326 de 2006, os agricultores familiares são indivíduos que praticam atividades no meio rural, atendem os seguintes requisitos: não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; e dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

proporcionando uma oportunidade de aumento da renda dos agricultores familiares, apesar de algumas limitações de acesso (TRICHES; GRISA, 2015; SCHNEIDER, 2016).

No Brasil, os mercados institucionais foram construídos mediante políticas públicas, resultantes de lutas de uma longa trajetória, e conquistaram um olhar mais robusto, a partir da década de 1990, ocupando, gradualmente, espaço nas discussões voltadas para as políticas públicas no país. Esse fenômeno foi impulsionado por meio de lutas protagonizadas por movimentos sociais e sindicais. A pressão proporcionada por essas ações sociais culminou em ações governamentais com foco na categoria social agricultor familiar. O desenvolvimento rural é instituído a partir de políticas públicas, que trazem influências sociais, econômicas e ambientais, além de aumento na renda e melhoria da qualidade de vida para o meio rural (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Segundo Schneider (2016), os mercados públicos e institucionais são altamente controlados por mecanismos ordenadores formais (leis, decretos, regras e ferramentas de controle das compras). Na visão do autor, nesses mercados públicos e institucionais, os dispositivos de regulação são totalmente contratuais, cuja fonte de institucionalização é formalizada e definem melhores meios de controle e rastreabilidade dos recursos públicos.

Dentre as políticas públicas criadas estão o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - como programas definidos por legislações específicas. Ambas são políticas públicas de compra governamental de alimentos, especialmente voltadas para a agricultura familiar, que emergiram a partir dos anos 2000. São mercados institucionais de alimentos, nos quais o próprio Estado constrói as demandas dos produtos, orienta e controla todo o processo de compra. Na perspectiva de Nierdele (2016, p. 107), “Enquanto alguns mercados legitimam-se em valores que sustentam as ações dos atores dominantes no sistema agroalimentar, outros abrem a possibilidade de inclusão de atores, produtos e qualidades diferenciados”.

A participação de agricultores familiares em mercados diversos, com destaque para o mercado institucional, implica maior organização coletiva, quantidade e qualidade dos produtos ofertados, além da valorização de hábitos alimentares locais e do aumento de renda e qualidade de vida no meio rural. Nesse sentido, o acesso ao mercado institucional, apesar de complexo, pode oferecer oportunidades e benefícios para toda a comunidade. Assim, ganha maior relevância a união dos agricultores familiares, por intermédio de organizações jurídicas, em formato de associação ou cooperativa, viabilizando as atividades de produção e comercialização.

### **5.2.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): cooperativismo e associativismo na agricultura familiar**

A criação de uma cooperativa, de produção, consumo, crédito ou agropecuária, deve ter como objetivo principal atender às necessidades dos cooperados, não possuindo finalidade lucrativa. Assim, a diferenciação entre as corporações e as cooperativas, essencialmente, está na motivação, pois, enquanto nas corporações visa-se maximizar o retorno do investimento, beneficiando seus acionistas, nas cooperativas a eficiência é medida de acordo com os serviços e benefícios auferidos pelos associados, abrangendo vantagens competitivas, sociais ou financeiras (DOBROHOCZKI, 2006).

As cooperativas são organizações fundamentadas na autogestão, na livre associação de pessoas e na distribuição equitativa dos resultados econômicos. Valadares (2016) caracteriza as cooperativas como um sistema complexo orientado por metas individuais, organizacionais e institucionais, tornando-se empreendimentos responsáveis por realizar intermediações mercadológicas. Para Pinho (1982), esses empreendimentos têm se tornado lugares onde os cooperados realizam suas atividades econômicas com mais eficácia, atendendo os mercados em maiores proporções.

Namorado (2005) acredita que a cooperação emerge de uma necessidade e, conseqüentemente, as cooperativas tornam-se úteis aos indivíduos ou grupos que, dificilmente, acessariam individualmente os mercados em grandes proporções, ou não seriam eficientes de modo a competir com as empresas. Contudo, existe a dualidade das diferentes relações exercidas entre as cooperativas com o mercado e as cooperativas com os seus cooperados. É uma dicotomia comportamental e cultural, que valoriza a doutrina, mas, ao mesmo tempo, precisa ser pragmática, não deixando de lado o seu cunho prático (RODRIGUES, 1995).

Nesse sentido, o movimento representa um sistema de organização socioeconômica fundamentado nos princípios da adesão livre e voluntária, da gestão democrática e solidária, da participação responsável, da limitação de quotas-partes do capital de cada associado, da distribuição equitativa dos resultados, da confiabilidade e da transparência (BERTUOL; CANÇADO; SOUZA, 2012). Portanto, é um modelo socioeconômico, fundamentado na participação democrática, na independência, na solidariedade e na autonomia dos que se unem de forma voluntária em prol de um objetivo econômico e social comum, e visto como uma ramificação dos amplos movimentos de lutas pelos interesses das classes trabalhadoras (CHAYANOV, 2017).

O cooperativismo, apesar de ser um modelo de atividade existente há mais de um século, tornou-se algo novo para muitos agricultores familiares que demandavam por políticas públicas em seu auxílio, mas que apresentavam, atreladas aos benefícios, dificuldades para ingresso. As cooperativas tornaram-se uma alternativa vantajosa para os agricultores familiares, propiciando-lhes sua inserção nos mercados locais, regionais e nacionais<sup>35</sup>, ampliando a possibilidade de enfrentamento da concorrência de outros segmentos empresariais (VALENTINOV, 2007; CHAYANOV, 2017).

Na agricultura familiar, o cooperativismo apresenta-se como uma alternativa de acesso a mercados a parcelas significativas de agricultores (FRANTZ, 2012). A partir das reflexões de Frantz (2012), é pertinente reconhecer que o cooperativismo se apresenta como instrumento de representação, organização e fortalecimento da agricultura familiar. Isso se deve tanto pela contribuição para avanços nos níveis de produção, agregação de valor, eliminação de intermediários e potencialização das economias locais, quanto pela mediação nas relações entre o agricultor familiar e as políticas públicas de compra governamental de alimentos. Santos, Campos e Ferreira (2017) compactuam com essa visão:

Observa-se a relevância do papel desempenhado pelo cooperativismo para fortalecimento da agricultura familiar, pois além de representarem uma forma de organização da produção, agregação de valor, eliminação de intermediários e potencialização das economias locais, as cooperativas passam a atuar como mediadoras entre a produção da agricultura familiar e as políticas públicas de compra institucional. (SANTOS; CAMPOS; FERREIRA, 2017, p. 223)

As cooperativas tornaram-se empreendimentos que surgiram em resposta às dificuldades encontradas nas propriedades familiares, principalmente no tocante ao alcance de escala e agregação de valor, ao baixo poder de mercado e ao descumprimento da hierarquia organizacional nas propriedades familiares, que afeta o controle e o monitoramento da produção agrícola (VALENTINOV, 2007).

Segundo Silva e Schultz (2017), para uma parcela considerável dos agricultores familiares, as experiências de organização coletiva são importantes na defesa dos interesses dos agricultores e das comunidades, e para muitos deles é o único caminho para o escoamento da produção. Parte dessas cooperativas trabalha na oferta de hortifrútis de boa aceitação nos mercados e, em alguns casos, beneficia produtos dos agricultores familiares com a finalidade de agregar valor e de aumentar a durabilidade dos alimentos (SILVA; SCHULTZ, 2017).

---

<sup>35</sup> Atualmente discute-se também a inserção de cooperativas da agricultura familiar em mercados interacionais.



No Brasil, um marco importante para as cooperativas e associações da agricultura familiar nos mercados de oferta ocorreu com a institucionalização do PNAE, pois passou a ser obrigatório que as Entidades Executoras (EExs) comprem da agricultura familiar e de suas organizações coletivas. O ponto essencial para que os agricultores possam participar efetivamente desse mercado, individualmente ou por meio das cooperativas e associações, é que a legislação vigente dispensa o procedimento licitatório, “desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local [...] e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria” (BRASIL, 2009, art. 14).

Para participar desse mercado institucional, via Chamada Pública, o agricultor deve possuir a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e seus produtos, se processados, precisam estar legalizados conforme as exigências sanitárias. Além disso, as organizações coletivas precisam estar com todas as documentações atualizadas. A Resolução do FNDE, n.º 26 de 2013, traz novos elementos às discussões sobre as compras da agricultura familiar para o PNAE.

O artigo 30 desta Resolução autoriza as EExs, que recebem setecentos mil reais por ano, a comprarem apenas de organizações com DAP Jurídica. Além disso, estimula o associativismo e o cooperativismo na agricultura familiar quando expõe, no artigo 25, sobre as regras para desempate das propostas de vendas. Quando houver empate, os grupos formais (organizações produtivas detentoras de DAP Jurídica) são prioritários em detrimento de grupos informais (agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao PRONAF DAP Física) e dos fornecedores individuais.

Art. 25 Para priorização das propostas, deverá ser observada a seguinte ordem para desempate:

I – os fornecedores locais do município;

II – os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas;

III – os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003;

IV – os Grupos Formais (organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP Jurídica) sobre os Grupos Informais (agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP Física, organizados em grupos) e estes sobre os Fornecedores Individuais; e

V – organizações com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de sócios, conforme DAP Jurídica. (BRASIL, 2013, art. 25)

Nesse sentido, a organização dos agricultores familiares, especialmente em cooperativas, viabiliza a inserção no mercado institucional, auxilia na garantia de sua sobrevivência pela geração de renda e propicia ganhos coletivos por meio da ampliação dos

mercados. É possível afirmar que os mercados institucionais de compra de alimentos e o cooperativismo e associativismo, portanto, são temas que há algum tempo caminham alinhados na perspectiva de fortalecimento da agricultura familiar.

No PNAE, para Freitas e Freitas (2021), as associações e as cooperativas têm papel importante pela atuação como elo estruturador, sendo articuladoras econômicas e realizando a mediação entre produtores e compradores, o que reduz o tamanho e horizontaliza as cadeias produtivas de alimentos. Além disso, segundo os autores, elas representam os seus associados nas redes de implementação da política pública, interagindo com outros atores sociais, como entidades de ATER, prefeituras, ONGs, sindicatos e representantes das escolas.

No entanto, ainda que haja amparo legal que estimule a criação e o desenvolvimento das cooperativas da agricultura familiar para acesso a esse mercado, existem desafios e obstáculos que podem interferir na evolução dessas organizações. As cooperativas ainda enfrentam barreiras organizacionais, são carentes quanto à assistência técnica para otimizar a produção e atender a maiores demandas dos municípios; não conseguem se adequar às normas sanitárias; encontram empecilhos para realizar a gestão econômica, financeira e estratégica da organização, principalmente na definição dos preços de venda; e possuem desafios com a logística, relacionados à entrega dos produtos por parte dos produtores, bem como da entrega dos alimentos processados ou beneficiados (COSTA; AMORIM JUNIOR; SILVA, 2015; FREITAS, 2017; SANTOS; CAMPOS; FERREIRA, 2017).

Silva e Schultz (2017) acrescentam que os desafios enfrentados pelas cooperativas da agricultura familiar englobam aspectos comerciais, mas também estruturais, produtivos, de participação social e econômica dos cooperados, organizacionais e administrativos, que, se não superados, dificultam ou impossibilitam alcançar ou sobreviver em quaisquer tipos de mercado. Para Marques *et al.* (2014), os desafios no PNAE não estão diretamente relacionados à entrada nesse mercado, mas, sim, nas maneiras de se manter nele.

As dificuldades variam de acordo com as realidades vivenciadas em cada contexto - histórico, econômico, social, territorial e produtivo. Evidentemente, os desafios são específicos e a intensidade depende de uma série de aspectos, tais como: contexto histórico e institucional, nos quais as organizações estão inseridas; tipo de produção dos cooperados; tamanho da cooperativa; envolvimento dos cooperados e membros da diretoria; disponibilidade de recursos financeiros; e envolvimento e articulação com outros atores sociais.

### 5.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste estudo, optou-se pela pesquisa qualitativa de abordagem descritiva. Yin (2016) aponta que as principais características da pesquisa qualitativa são: (i) estudar os significados da vida real; (ii) apresentar a opinião dos participantes da pesquisa; (iii) abordar e compreender as condições contextuais; (iv) robustecer a pesquisa com a utilização de diferentes fontes de evidências; e (v) utilizar de conceitos que auxiliam a compreensão do comportamento social estudado. Ademais, é um estudo descritivo, visto que se busca aprofundar em detalhes, nas condicionantes e nas finalidades de um acontecimento social (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2008).

Para atender ao objetivo proposto, foram selecionados cinco municípios do estado de Minas Gerais. Esse estado tem destaque por ser formado por 853 municípios, maior número dentre os estados brasileiros, com características regionais distintas. O estado possui mais de três milhões de estudantes matriculados e movimentou, em 2017, cerca de R\$ 373,43 milhões com alimentação escolar, dos quais R\$ 55 milhões foram adquiridos da agricultura familiar. Apesar de ser o segundo estado a receber os maiores montantes financeiros pelo FNDE, as compras da agricultura familiar não ultrapassaram 14,7% do total repassado no ano de 2017 (FNDE, 2018).

Os municípios mineiros selecionados para compor a pesquisa foram: Belo Horizonte, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros e Uberlândia. A justificativa por essas opções pauta-se no fato de serem municípios de médio e grande porte, com elevado número de estudantes matriculados nas escolas municipais<sup>36</sup>, com porções territoriais rurais, restritas ou ausentes, e baixa proporção de população rural, especialmente de famílias agricultoras que comercializam seus produtos para o PNAE. O conjunto desses desafios faz com que o estudo acerca da atuação das associações e cooperativas que acessam o Programa no âmbito local seja importante e relevante (COSTA; AMORIM JUNIOR; SILVA, 2015).

Além das questões apresentadas, são municípios que representam a diversidade existente no estado de Minas Gerais, pois pertencem a mesorregiões distintas – Metropolitana de Belo Horizonte, Vale do Rio Doce, Zona da Mata, Norte de Minas e Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba –, com características que particularizam cada um deles. Nessas regiões, são considerados municípios-polo, ou seja, subsidiam infraestrutura e acesso a serviços públicos e

---

<sup>36</sup> Conforme dados do Inep (2020), segue o número de estudantes das escolas municipais: 172.950 em Belo Horizonte; 18.208 em Governador Valadares; 37.231 em Juiz de Fora; 28.448 em Montes Claros; e 58.141 em Uberlândia.

privados importantes que são inexistentes ou ineficientes em muitos municípios de pequeno porte limítrofes (IBGE, 2018).

Por envolver a análise de aspectos da execução do PNAE em mais de um município, esta pesquisa também se caracteriza como um estudo de casos múltiplos. A proposta de estudar casos múltiplos possibilita a comparação dos casos, tornando o trabalho científico mais robusto (Yin, 2005). Além de apresentar diferentes visões entre os indivíduos/municípios estudados, sendo um dos principais benefícios desse formato de estudo, possibilita comparar as percepções de distintos atores envolvidos e as diversas realidades em uma mesma pesquisa.

A entrevista foi o principal instrumento de coleta de dados secundários selecionado para este estudo, guiada por dois roteiros prévios de perguntas, sendo um aplicado aos gestores públicos e outro aos representantes das associações e das cooperativas. As entrevistas são classificadas, geralmente, em três formatos: estruturadas, semiestruturadas e abertas. Nesta pesquisa, utilizou-se entrevistas semiestruturadas. Para a realização das entrevistas, foram elaborados roteiros, incluindo questões principais e específicas, mas os entrevistadores tiveram liberdade para incluir novos questionamentos no decorrer das entrevistas.

Durante o período de agosto de 2019 a fevereiro de 2020, foram entrevistadas, *in loco*, 16 pessoas: quatro gestores públicos municipais e doze representantes das organizações econômicas da agricultura familiar. Em consonância com as diretrizes do Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa (UFV) e do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) aplicado aos entrevistados, será assegurado o anonimato aos respondentes. Para identificá-los ao longo do texto, utilizou-se codificações, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Identificação dos entrevistados

<b>Município</b>	<b>Representantes da Administração Pública</b>	<b>Representantes das cooperativas/associações</b>
Belo Horizonte	-	Cooperativas C1 e C2
Governador Valadares	Gestor 1 (G1)	Associações A3, A4, A5
Juiz de Fora	Gestor 2 (G2)	Cooperativa C12
Montes Claros	Gestora 3 (G3)	Cooperativas C6, C7, C8
Uberlândia	Gestor 4 (G4)	Cooperativas C9, C10, C11

Fonte: Elaboração própria.

Em Belo Horizonte, devido à indisponibilidade dos gestores públicos, não foi possível a realização da entrevista. Os dados analisados nesse município são resultantes de análise dos documentos disponibilizados pela prefeitura, dos dados disponibilizados pelas cooperativas e

da observação participante em três reuniões com presença de representantes da prefeitura de Belo Horizonte<sup>37</sup>.

Ao todo, foram entrevistadas seis mulheres representantes das cooperativas e associações entrevistadas, sendo: três ocupantes do cargo de presidente, duas funcionárias do setor administrativo da cooperativa e uma cooperada agricultora familiar. Foram entrevistados também seis homens, sendo: um agricultor familiar e funcionário de cooperativa e, os demais, presidentes dos empreendimentos. Com relação às entrevistas aos gestores públicos, foram entrevistados: uma mulher e três homens, ocupantes de cargos de diretoria, secretária municipal e coordenador do PNAE<sup>38</sup>.

As questões discutidas nas entrevistas com representantes das organizações possibilitaram a obtenção de informações sobre o funcionamento das cooperativas e suas parcerias, explicitando o papel dessas organizações na implementação do PNAE. A partir da transcrição literal das entrevistas, foi possível agrupá-las para posterior análise e organização dos conteúdos. Optou-se pela Análise de Conteúdo, que é composta por um “conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/ recepção destas mensagens” (BARDIN, 2011, p. 47).

#### **5.4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

O acesso ao PNAE pode apresentar uma série de vantagens para as cooperativas da agricultura familiar, como já foi apontado em estudo dos autores Santos, Campos e Ferreira (2017), que relataram os pontos positivos de acesso ao PNAE: estímulo ao consumo de produtos saudáveis, promoção do desenvolvimento local por gerar emprego e renda, estímulo à agregação de valor, fortalecimento da agricultura familiar e garantia de venda.

A geração de renda aos cooperados é um dos principais benefícios apontados pelas cooperativas que acessam o PNAE nos municípios de Belo Horizonte, Juiz de Fora, Montes Claros e Uberlândia. Consequentemente, há uma melhoria na qualidade de vida, como aponta a entrevistada da Cooperativa 10. Para ela, o acesso ao PNAE aumentou, consideravelmente, a

---

<sup>37</sup> Reuniões do projeto “Comida de Verdade nas escolas do Campo e da Cidade”, executado pela Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas de Belo Horizonte - MG.

<sup>38</sup> As próprias organizações escolheram quais atores seriam entrevistados, a partir da disponibilidade e da aptidão para dialogar sobre o acesso ao PNAE.

qualidade de vida dos cooperados, que mensalmente recebem R\$ 3.300, aproximadamente, por comercializarem nesse mercado.

Essa melhoria na qualidade de vida traz, como consequência, a valorização do trabalho dos agricultores familiares, aumentando a possibilidade de sua permanência no meio rural. Assim, o Programa contribui para a melhoria da qualidade de vida ao criar oportunidades de ampliar o consumo das famílias e o acesso a serviços, e pode, ainda, colaborar para a diminuição do êxodo rural. Na visão da entrevistada da A3, o PNAE “segura as famílias no meio rural” e “faz a gente acreditar que vale a pena viver no campo” (Entrevistada da Associação 3, 2019). Ademais, para a entrevistada representante da C1, com a geração de emprego e renda, os agricultores familiares têm demonstrado mais interesse em permanecer no meio rural para fomentar a agricultura familiar.

Apesar do consenso, em todos os municípios, da importância do PNAE para geração de trabalho e de renda no campo, cada município possui uma realidade de implementação. Em âmbito local, a operacionalização do PNAE apresenta diversas particularidades que modelam e condicionam a política pública. Por isso, pode-se dizer que as organizações da agricultura familiar encontram distintos papéis e desafios, a depender das condições encontradas em cada município.

#### **5.4.1 Papéis das cooperativas e associações na execução do PNAE**

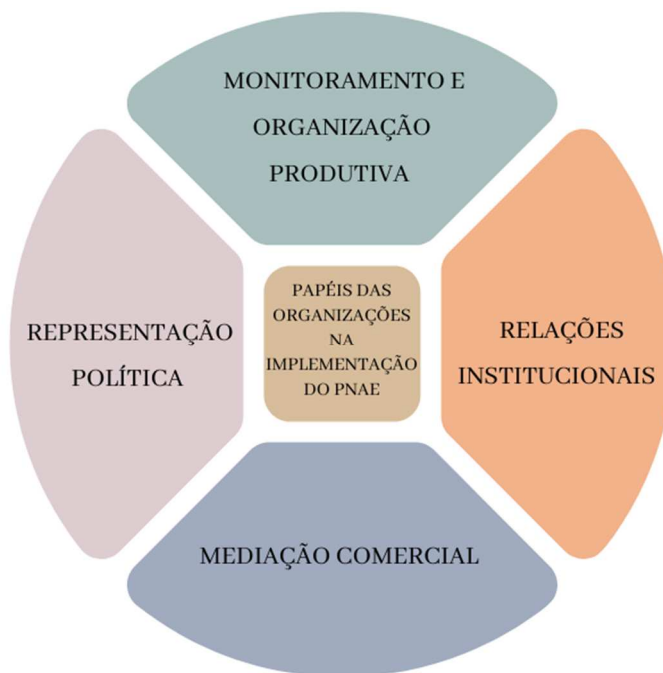
As cooperativas e as associações assumem formas de integração diferentes de um município para o outro, o que também particulariza a influência que elas têm sobre o PNAE e se torna um fator determinante para ampliar ou para restringer o acesso ao Programa e seu impacto no mercado institucional.

Pode-se definir formas de atuação das cooperativas e das associações da agricultura familiar na implementação do PNAE, na organização produtiva, na articulação social e política e na articulação comercial. As organizações atuam como pontes das redes de implementação, agentes mediadores na política pública. As pontes têm papel de realizar intermediação comunicativa, construir novas alianças, coordenar atividades e elaborar propostas conjuntas de ações (LOTTA, 2010).

Conforme apontado na Figura 1, as organizações atuam em distintos aspectos: na articulação social e política, principalmente pelo seu papel de levar as demandas e as reivindicações dos agricultores familiares até às prefeituras; nas negociações de preços e prazos de entrega; na participação de construção das Chamadas Públicas; e na mediação comercial,

pelo fato de realizarem as operações de compra e venda, representando um grupo de produtores no PNAE.

Figura 1 – Papéis das cooperativas e associações da agricultura familiar na implementação do PNAE



Fonte: Elaboração própria.

É importante ressaltar que organizações podem assumir mais de um papel, a depender: de como elas estão posicionadas na rede de implementação do PNAE; de como essa rede de implementação está estruturada nos municípios; da capacidade organizativa; e da infraestrutura disponibilizada pelas organizações. Esses papéis desempenhados pelas organizações no mercado institucional, nos respectivos municípios, são aprofundados nos quatro tópicos, a seguir.

- **Monitoramento e organização produtiva**

Os entrevistados das cooperativas C1, C2, C7, C8 e C9 acreditam que o papel desempenhado pelos empreendimentos da agricultura familiar na execução do PNAE é, também, de fiscalização dos produtos que são entregues, especialmente, devido à responsabilidade de entregar alimentos com a qualidade exigida, visto que o descumprimento desse requisito pode gerar punições para as organizações. Dessa forma, os diretores e os colaboradores temem as coerções às quais estão sujeitos, caso descumpram as exigências das especificações de qualidade e de segurança, conforme estabelecido nas Chamadas Públicas.

O entrevistado G4 concorda que a fiscalização realizada pelas cooperativas é essencial para a execução do PNAE, já que a Prefeitura dificilmente consegue acompanhar todos os agricultores familiares individualmente, havendo assim, no município de Uberlândia, o estímulo informal de adquirir apenas produtos das cooperativas do município para a alimentação escolar.

Tem hora que o produtor tem que ser exigido pela cooperativa porque se ele não está entregando, não está no nome dele o contrato do PNAE, está no nome da cooperativa [...] quem tem que cobrar dele, é a diretoria da cooperativa [...] A gente liga é para a cooperativa e não para o produtor. (Entrevistado G4, 2019)

A representante da C10 de Uberlândia, compactua com a visão do gestor municipal. A entrevistada relata a importância das cooperativas em monitorar os produtos antes de enviar para o centro de distribuição do município, como forma de rastrear os produtos e de enviar às escolas apenas os alimentos com padrão de qualidade. Ademais, os agricultores entregam seus produtos nas cooperativas em caixas identificadas, e os funcionários da cooperativa conferem as caixas para análise da qualidade.

Essa questão é apresentada como uma das vantagens em adquirir produtos das cooperativas e das associações, pois o contato e a responsabilização são destinados às entidades e seus representantes legais, facilitando o diálogo e a resolução de eventuais problemas. O próprio agricultor familiar, na maioria das vezes, tem contato com poucos ou nenhum outro ator social importante da execução do PNAE. Assim como já observado por Cruz e Assis (2019), os processos de vendas são controlados, especificamente, pelas cooperativas e não pelos agricultores familiares de maneira individualizada.

Além das atribuições mencionadas, as cooperativas têm contribuído para o planejamento da produção, com foco na diversificação e no aumento da produção familiar para atender ao PNAE, bem como a transição para sistemas produtivos orgânicos e agroecológicos. Para a entrevistada da C1, o PNAE foi importante no âmbito da diversificação dos produtos, pois os funcionários da cooperativa interpretam que mais importante do que produzir, é saber que a produção será aceita por um mercado específico, conforme apresentado no relato a seguir.

(...) a gente tem agricultor que era voltado a plantar somente jiló, beringela e chuchu na época. Hoje ele planta cebola, cenoura, maracujá e outros. Ele fala que nem quer voltar a esse outro cultivo, é muito prazeroso porque a gente vê o agricultor satisfeito com que a gente está incentivando [...]. Hoje a gente tem polpa, corante, tem tempero, tem o docinho de banana, doce de goiaba, de acordo que a gente vê que tem possibilidade de venda e vai ajudar o agricultor. E a gente tem procurado mais produtos processados (Entrevistada da C1, 2020).



O entrevistado da C11 concorda com esta visão, afirmando que a cooperativa precisa assumir o papel de estimular a produção de novas culturas para atender às oportunidades oferecidas pelo Programa. Para o entrevistado da C8, devido ao aumento significativo da demanda para o PNAE, a cooperativa iniciou o trabalho de incentivo à produção de folhosas e de frutas. Já na cooperativa C2, houve o incentivo para aumentar o volume das produções, visto que os cooperados estavam acostumados a plantar para o consumo, mas precisavam, nesse novo contexto, plantar para comercialização.

Com relação ao estímulo das organizações à transição para sistemas produtivos orgânicos e agroecológicos, na cooperativa C10, a assistência técnica é realizada por um engenheiro agrônomo especialista em produção orgânica, que incentiva os agricultores a reduzir ou a suprimir o uso de defensivos químicos. Na cooperativa C7, a maioria dos cooperados tem produção agroecológica, devido à atuação de uma ONG que presta assistência técnica aos cooperados, incentiva esse tipo de produção e já se prepara para ser uma certificadora, por meio do Sistema Participativo de Garantia (SPG). As cooperativas C1, C5, C8 e C9 também incentivam os agricultores a produzirem de forma agroecológica ou orgânica, entendendo que é um diferencial e elemento de priorização no PNAE<sup>39</sup>.

- **Mediação comercial**

O estudo de Cunha, Freitas e Salgado (2017) já apontava a importância das cooperativas para organização da logística, da comercialização e da mobilização dos agricultores familiares para participar de Programas de compra institucional, como PAA e o PNAE. Em Bezerra *et al.* (2013), notou-se, também, que a organização dos agricultores familiares favorecia a mediação comercial, uma vez que as associações e as cooperativas facilitavam o acesso às Chamadas Públicas e aos mercados institucionais. Neste estudo, confirma-se essa perspectiva ao investigar a realidade dos municípios analisados.

Segundo relatos de todos os entrevistados representantes das cooperativas e das associações, um dos papéis preponderantes dos empreendimentos é atuar como mediadores comerciais no PNAE. Os entrevistados apontam que as cooperativas e as associações realizam o planejamento das entregas, com base nas quantidades e na periodicidade de recebimento determinados pelas EExs, e repassam o cronograma aos associados, que recebem semanalmente ou quinzenalmente os seus produtos.

---

<sup>39</sup> De acordo com o FNDE, para a aquisição de alimentos orgânicos, pode-se acrescentar até 30% ao valor médio pesquisado para os alimentos convencionais.

A mediação comercial realizada por cooperativas e associações também é analisada a partir da perspectiva do beneficiamento e da agregação de valor dos produtos. Após o recebimento, as organizações separam os produtos *in natura*, seja com apoio dos funcionários, seja dos próprios cooperados. Além disso, podem realizar o beneficiamento e o processamento dos produtos ou enviá-los a empresas terceirizadas, o que acontece em todas as organizações, exceto nas associações A4 e A5.

Na compreensão dos representantes das cooperativas C1, C2, C7 e C8, as cooperativas encarregam-se das questões burocráticas do PNAE para que os agricultores possam se responsabilizar apenas pela produção e pela gestão da propriedade familiar. Na interpretação da representante da C1: “ele [o cooperado] só tem preocupação de entregar mercadoria de boa qualidade no nosso centro de distribuição”. O acesso às Chamadas Públicas, a construção de projetos de vendas e a emissão de notas fiscais foram apontadas como funções das organizações. Ademais, os pagamentos realizados pelas EExs são direcionados às contas bancárias das cooperativas e associações, que realizam os repasses proporcionais aos associados.

A representante da cooperativa C2 explica que a organização precisou “aprender a vender os produtos dos seus associados”, uma vez que a cooperativa é a responsável por pesar, separar e entregar as mercadorias. Para essa entrevistada, cabe ao cooperado entregar os produtos, de acordo com quantidades especificadas previamente, e da “cooperativa para fora” é responsabilidade da própria organização.

A representante da cooperativa C7 apresenta uma mesma visão, visto que a atuação no processo de venda para o PNAE é realizada pela organização. Desde as etapas iniciais de execução do PNAE, a participação em Chamada Públicas, a construção dos projetos de venda - exigidos pelas EExs - até as entregas nos centros de distribuição do município.

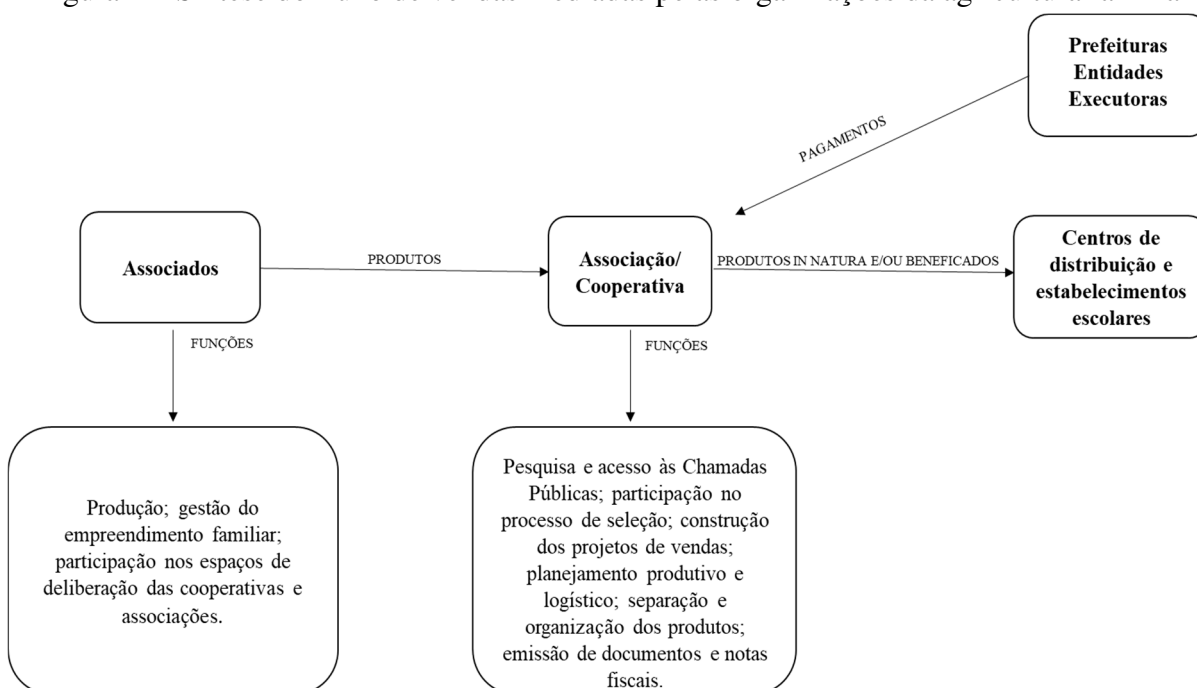
Em Montes Claros, por exemplo, vimos que o edital estava disponível, nós concorremos no dia da abertura dos envelopes, depois fomos convidados pra distribuição dos produtos, se a gente for contemplado, eles nos avisam por e-mail, a gente vem assinar o contrato, depois a nutricionista entra em contato com a gente e nos passa o cronograma e a gente faz as entregas no ponto da prefeitura e eles distribuem para as escolas. (Entrevistada da C7, 2019)

Apenas os entrevistados das cooperativas C8 e C12 afirmaram que parte das entregas dos produtos são de responsabilidade dos cooperados. Nos demais casos, após as entregas dos produtos, realizadas pelos associados, nas sedes ou nos galpões das organizações, a logística ocorre por frete, de forma terceirizada ou com caminhões próprios, mas sob a supervisão das

organizações, até as escolas ou centros de distribuição. No município de Governador Valadares, entretanto, a logística de entrega e de distribuição é responsabilidade da prefeitura, que recolhe os produtos semanalmente nas sedes das associações.

A Figura 2, relacionada à mediação comercial, sintetiza as funções das organizações citadas pelos entrevistados e o fluxo das vendas, incluindo as entregas dos produtos diretamente nas cooperativas e associações, as entregas nas escolas ou centros de distribuição, a depender das exigências das prefeituras, e o pagamento realizado diretamente às entidades emissoras das notas fiscais.

Figura 2 – Síntese do fluxo de vendas mediadas pelas organizações da agricultura familiar



Fonte: Elaboração própria.

O fluxo de vendas demonstra que é possível diminuir algumas das atribuições dos agricultores familiares, além da produção, que é a sua atividade principal. A cooperativa, nesses casos, assume as responsabilidades quanto à agregação de valor, logística, comercialização e burocracias. No entanto, conforme apontado por Silva (2015), o cumprimento dos trâmites burocráticos depende das condições de infraestrutura e de recursos humanos oferecidas pelas organizações da agricultura familiar e dos próprios órgãos públicos, ou seja, as cooperativas e entidades públicas precisam oferecer suporte necessário para que os agricultores cumpram as adequações burocráticas, como sanitárias e de segurança.

Além dessas questões mencionadas, cabe às organizações desenvolver mecanismos de transparência e de governança para aproximar os associados dos trabalhos desempenhados no cotidiano organizacional. A participação social torna-se importante para inteirar os agricultores familiares dos processos de venda mediados pelas organizações para comercializar no PNAE. Portanto, os associados precisam ser atores ativos e participativos na gestão dos empreendimentos, participando dos espaços de deliberação das cooperativas e associações, como reuniões extraordinárias e assembleias, uma vez que são os principais ambientes de discussões e repasses aos associados.

- **Relações institucionais**

É consensual entre os entrevistados a importância das cooperativas e associações na atuação como ponte entre a Administração Pública e os agricultores familiares. Em termos práticos, em geral, são os representantes legais da organização, por exemplo, presidentes e diretores, os responsáveis por essa mediação, representando os demais cooperados e inserindo as organizações representantes dos agricultores familiares nas redes de interação que operacionalizam o PNAE.

A mediação realizada pelas cooperativas e pelas associações caracteriza-se como organizações de representação e negociação dos agricultores, pois criam canais de diálogo entre produtores, entidades de ATER, compradores e consumidores. Conforme relatado pela Gestora 3, a relação entre uma pessoa (presidente ou diretores) que representa os cooperados e a Secretaria de Educação é estreita e o contato é direto, com realização de reuniões mensais, o que facilita o diálogo.

Com relação aos vínculos institucionais, as representantes das cooperativas C1 e C2 afirmam haver o contato de caráter institucional, com frequência esporádica, com representantes da Prefeitura de Belo Horizonte. O relacionamento entre os representantes da cooperativa e os representantes da gestão pública, normalmente, ocorre por meio de seminários sobre o PNAE e em diálogos para inserção dos produtos comumente comercializados pelas cooperativas. A Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SUSAN) é a principal responsável pela operacionalização do PNAE municipal, instituindo normas técnicas, elaborando cardápio, gerenciando e prestando contas do Programa. É, também, o setor da prefeitura responsável pelo relacionamento com as cooperativas que acessam o PNAE em Belo Horizonte.

Segundo a representante da C1, a SUSAN entra em contato com as cooperativas, principalmente, para solicitar testes de aceitabilidade dos produtos, para inseri-los nas

Chamadas Públicas e para realizar o planejamento de rotas e logística das entregas. Entretanto, a entrevistada alega que ainda há dificuldades de inserção dos produtos propostos nas Chamadas Públicas e que os preços também poderiam ser acordados com a agricultura familiar. Os representantes das cooperativas sentem a necessidade da transição de um contato menos impositivo, para um contato efetivamente participativo. A entrevistada da C2, também considera que o contato com a prefeitura é de caráter ocasional e de relações mais comerciais do que um vínculo forte, marcado pela proximidade e confiança.

Em Montes Claros, a Secretaria de Educação é a principal responsável da prefeitura pela coordenação de todas as etapas da execução do PNAE no município. As funções da Secretaria iniciam no planejamento da compra dos produtos, alinhado com as nutricionistas e com os produtores do município, até o encaminhamento das notas para pagamento no setor financeiro da prefeitura. O contato com as associações e cooperativas que acessam o PNAE também é realizado por funcionários da Secretaria de Educação, que, segundo a Gestora 3, criaram grupos no aplicativo de mensagens *WhatsApp* para compartilhar as Chamadas Públicas e esclarecer dúvidas, facilitando a comunicação entre a Secretaria e os fornecedores do Programa.

Os principais contatos institucionais das associações em Governador Valadares para implementação do PNAE ocorrem entre as associações, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Agricultura e Abastecimento (SEMA) e a Secretaria de Educação (SMED). Devido ao trabalho intersetorial que é desenvolvido pela prefeitura, a Secretaria de Educação é ator importante no gerenciamento e no planejamento do Programa, enquanto a SEMA desenvolve ações diretamente com as associações para fortalecer as compras da agricultura familiar.

No município de Juiz de Fora, segundo o Gestor Público 2, a Secretaria de Educação (SE) e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Agropecuária (SEDETA) exercem as ações de implementação do PNAE municipal de maneira conjunta. A Secretaria de Educação coordena o Programa nas escolas, enquanto a SEDETA se responsabiliza por inspecionar os produtos no ato da entrega, entrar em contato com os agricultores, fiscalizar o processo de execução das compras da agricultura familiar e realizar pagamentos. Dessa forma, o contato da C12, na prefeitura, é com representantes da SEDETA.

Em Uberlândia também há uma divisão intersetorial dentro da prefeitura para a execução da política pública e é destacada pelo Gestor 4 como fator que facilita a interação com as cooperativas da agricultura familiar. As relações entre a Secretaria de Educação, a Secretaria de Agropecuária e Abastecimento e as cooperativas do município são o encadeamento que faz o PNAE acontecer, cada qual, cumprindo o seu papel. A Secretaria de Educação cumpre a

função de gerenciar os recursos do FNDE e de acompanhar o Programa nos estabelecimentos escolares.

Não é atribuição da Secretaria de Educação, segundo o G4, ter contato frequente com as cooperativas, pois a Secretaria de Agropecuária e Abastecimento, por meio da Diretoria de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), é a principal responsável por realizar a mediação entre a agricultura familiar e os demais setores da prefeitura que, direta e indiretamente, estão envolvidos no PNAE. Os espaços de diálogo e interação são frequentes entre funcionários da Diretoria de SAN e os representantes das cooperativas tornam a “comunicação desburocratizada” (Entrevistado G4, 2019), analisada como um ponto positivo da descentralização operacional do Programa.

Ainda que marcante a interação entre a Diretoria de SAN e as cooperativas em Uberlândia, os representantes dessas organizações do município apontam as nutricionistas, responsáveis técnicas, como as principais burocratas representantes das Secretarias de Educação, sendo esse relacionamento frequente e de extrema importância para adequação dos cardápios, de acordo com o que é produzido pela agricultura familiar local.

Os representantes das cooperativas de Montes Claros também citam a importância das nutricionistas na rede de execução do PNAE. Segundo entrevistado da C6, as nutricionistas realizam oficinas de mapeamento da produção da agricultura familiar e reuniões para discutir orientações à execução do PNAE. No caso relatado pelo entrevistado da C8, as nutricionistas realizam levantamento semanalmente dos produtos disponíveis e, quando os funcionários ou os dirigentes da cooperativa estão com dúvidas ou dificuldades para cumprir o planejamento das entregas, eles entram em contato diretamente com a essa profissional.

É relevante abordar a inclusão das organizações não apenas como fornecedores, que realizam mediação comercial, mas também como atores centrais no processo de construção e execução da política pública. A importância da participação dessas organizações ocorre, principalmente, pela imersão no processo de implementação. Para os representantes entrevistados nesta pesquisa, a participação facilita o acesso a informações, oferece autonomia e possibilita contato com os demais atores essenciais na implementação; além de ser efetiva para: construção de preços mais justos, prazos de pagamentos, definição de rotas de entregas e flexibilidade para trocas de produtos que sejam acordadas com a agricultura familiar.

O estudo de Santos *et al.* (2018) já apontava a necessidade de as cooperativas assumirem a centralidade na representação e mediação de agricultores familiares no acesso às compras públicas. Nesse sentido, Freitas (2017) concluiu que a natureza das relações sociais gera como

consequência diferenças nas estruturas sociais. Ao analisar as relações sociais de dois municípios do estado de Minas Gerais, o autor constatou que as organizações cooperativas e associações assumiram papéis diferentes na execução do PNAE: enquanto as associações de um município assumiram papel de espectadores, sendo marginais na rede, em outro município, a cooperativa teve forte atuação na rede de execução da política, assumindo papel de protagonista (FREITAS, 2017).

No entanto, apesar dos entrevistados relatarem a importância da participação ativa das cooperativas e associações no processo de implementação do PNAE, não é possível afirmar, categoricamente, que essas organizações assumem papel de protagonismo, mas, sim, que elas contribuem para a dinamicidade das redes de execução do Programa. Nesse cenário, a participação das organizações exige a formação de laços de confiança e de capital social, tanto para o relacionamento com as prefeituras, como também no relacionamento com os associados e demais entidades parceiras.

- **Representação política**

Com relação à representação política das organizações, os entrevistados relataram a importância do papel de reivindicação, desempenhado pelas cooperativas e associações, que direcionam demandas coletivas às prefeituras para solicitar preços mais elevados no PNAE. De acordo com o entrevistado da C11, em Uberlândia, por exemplo, as cooperativas participaram de reuniões com a prefeitura para discutir um acréscimo de 30% nos valores dos produtos solicitados nas Chamadas Públicas, visando subsidiar custos com embalagens e transporte.

Os representantes das C9 e C10 afirmaram que é papel das cooperativas solicitar apoio técnico e cobrar da Secretaria de Agricultura e Abastecimento recursos para fortalecer as cooperativas da agricultura familiar do município de Uberlândia. Para isso, é necessária a participação em reuniões com a prefeitura e com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER). Nas reuniões com a prefeitura, conforme relatos dos entrevistados, é possível solicitar maquinários para produção de novas culturas, visando atender ao PNAE. Os representantes citaram também que, por meio de parceria firmada com a prefeitura, as três cooperativas do município de Uberlândia receberam máquinas de classificação e embalagem de ovos, produto que seria inserido nas Chamadas Públicas a partir de 2020.

Em Belo Horizonte, a representante da cooperativa C2 informou que a organização representa os agricultores familiares nos espaços criados pela prefeitura para discussões sobre a logística de distribuição dos alimentos, grande gargalo em um município de grande porte.

As organizações de Governador Valadares, Juiz de Fora e Montes Claros apresentaram visões congruentes no quesito representação política. Nesses municípios, a atuação das cooperativas e associações estão direcionadas à solicitação de melhores condições para as estradas rurais, visando melhorar o deslocamento para realização das entregas de produtos na zona urbana. Além disso, a articulação política pode ser fundamental para questionar as razões pelas quais as EExs adquirem baixos percentuais da agricultura familiar ou para esclarecer junto à prefeitura o porquê não são solicitados produtos produzidos pela agricultura familiar local nas Chamadas Públicas.

#### **5.4.2 Desafios das cooperativas e associações para ampliar o acesso ao PNAE**

Apesar de estudos apontarem a organização de agricultores familiares como mecanismo determinante para facilitação de processos das compras e, até mesmo, para obter vantagens em relação aos agricultores individuais, esse fato não é garantidor de sucesso no cumprimento dos contratos de vendas firmados, visto que somente a organização econômica com registro de personalidade jurídica não garante o desenvolvimento de capacidades e de promoção de aspectos sociais, econômicos e produtivos. Cruz e Assis (2019) acreditam que as organizações econômicas são ferramentas que facilitam o acesso e a permanência dos agricultores familiares nos mercados, porém, muitas não alcançam êxito em suas atribuições por encontrar barreiras que as tornam estagnadas frente às novas demandas.

Neste estudo, constatou-se que, de fato, as organizações da agricultura familiar encontram desafios para acessar o PNAE ou para ampliar a sua participação nesse mercado institucional. Em Belo Horizonte, por exemplo, entre 2015 e 2018, verificou-se uma variação entre 2,2% e 18,7% de aquisição de produtos advindos da agricultura familiar; em Juiz de Fora, os percentuais variaram de 4,9% a 11,4%; e em Uberlândia, houve variação entre 0,6% e 18,7%. Portanto, nesses municípios, nos anos analisados, encontrou-se dificuldade em adquirir o mínimo de produtos imposto pelo FNDE. Já os municípios Governador Valadares (em 2015, 2016 e 2018) e Montes Claros (em 2015, 2016 e 2017) ultrapassaram o mínimo exigido, entretanto, alcançar os 30% não isentou as organizações de desafios.

Segundo os entrevistados representantes das cooperativas e das associações, os desafios enfrentados para o abastecimento alimentar nas escolas são de distintas naturezas, mas estão interrelacionados. Os principais entraves apontados estão vinculados a desafios organizacionais: dificuldade com logística de distribuição dos alimentos; planejamento financeiro; acesso a crédito e fidelização dos cooperados; e a desafios institucionais: dificuldade



de adequação socioprodutiva local e atrasos de pagamentos no PNAE. Além disso, foram apontados desafios relacionais, por exemplo, dificuldade de relacionamento: tanto entre as cooperativas e as associações que acessam o Programa, como também com os gestores públicos e burocratas que atuam na execução da política pública.

No Quadro 2, foram agrupados os desafios, de três naturezas distintas, mais citados pelos representantes das cooperativas e associações para participar ou para ampliar o acesso ao PNAE nos municípios. Considerou-se, como desafios organizacionais, as limitações de ordem organizacional, referindo-se à capacidade dos agricultores de se organizarem<sup>40</sup>. Os desafios de natureza institucional referem-se às limitações relacionadas à própria execução do PNAE e às ações das gestões públicas municipais. Já os desafios relacionais envolvem a dificuldade de relacionamento com outros atores essenciais para implementação da política pública.

Quadro 2 – Principais desafios das cooperativas e associações para participar do PNAE

<b>DESAFIOS ORGANIZACIONAIS</b>	<b>DESAFIOS INSTITUCIONAIS</b>	<b>DESAFIOS RELACIONAIS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Logística de distribuição dos produtos;</li> <li>▪ Fidelização dos associados;</li> <li>▪ Gestão do empreendimento: planejamento financeiro e acesso a crédito;</li> <li>▪ Dependência dos recursos do PNAE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Atrasos nos pagamentos;</li> <li>▪ Adequação da dinâmica da alimentação escolar à realidade socioprodutiva local e adaptação do planejamento produtivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dificuldade de interação efetiva com a Administração Pública;</li> <li>▪ Competição e falta de diálogo entre organizações da agricultura familiar.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

A complexa logística e os custos de distribuição foram apontados, por nove dos dozes entrevistados, como principais desafios das organizações relacionadas ao PNAE. Ademais, foram indicados, por oito entrevistados: dificuldades de aceitação dos produtos comercializados pelas organizações; respeito à sazonalidade; desafios organizacionais de dependência do PNAE para sobrevivência dos empreendimentos; e falta de planejamento financeiro e de acesso a crédito. Já o desafio relacional mais citado foi a dificuldade de interação efetiva com a Administração Pública, apontado como um dos principais desafios de seis das doze organizações estudadas. Os desafios apresentados no Quadro 2 serão discutidos nos subtópicos seguintes.

<sup>40</sup> Com base em Freitas (2017).

#### 5.4.2.1 Desafios organizacionais

- **Logística de distribuição dos produtos**

A logística de entrega dos produtos, nos centros de distribuição municipal e nas unidades escolares, foi apontada por nove representantes de cooperativas e associações, como um dos principais gargalos que se intensifica devido ao fato de as cooperativas não possuírem veículos próprios, enfrentando preços excessivos do frete terceirizado. Apenas as cooperativas C6, C7 e C11 possuem veículos próprios para a realização das entregas dos produtos. Os representantes das cooperativas C1, C2, C8, C9, C10 e C12 afirmaram que a contratação de empresas terceirizadas para distribuição dos alimentos de suas respectivas cooperativas reduzem, consideravelmente, em alguns casos, o retorno financeiro das transações e a agilidade na entrega dos produtos, pois dependem da disponibilidade de horários dos transportadores.

A dificuldade da agricultura familiar no processo logístico do PNAE também é realidade em outros municípios brasileiros, conforme relatado por Marques *et al.* (2014), Costa, Amorim Junior e Silva (2015) e Freitas (2017). Na visão de Costa, Amorim Junior e Silva (2015), a logística torna-se um dos principais entraves enfrentados pelos empreendimentos da agricultura familiar no acesso ao PNAE, pois o programa não prevê a remuneração dos custos com a logística de distribuição dos produtos.

A complexa logística de distribuição dos alimentos, desde as propriedades rurais até as escolas ou os centros de distribuição de alimentos, envolvem altos custos que oneram os produtos das cooperativas e associações. Até nos casos dos municípios de Belo Horizonte, Montes Claros e Uberlândia, que disponibilizam galpões que sediam os centros de distribuição de alimentos, os preços com fretes são empecilhos para cooperativas e associações que entregam os produtos em um único ponto de distribuição<sup>41</sup>.

Se não houvesse a centralização das entregas nos centros de distribuição, a situação da distribuição dos produtos seria mais problemática, pois, conforme já apresentado no estudo de Oliveira, Sousa e Silva (2013), em municípios de grande porte, a logística de abastecimento das escolas é um dos aspectos dificultosos do cumprimento do objetivo do Programa de contribuir com o desenvolvimento local, uma vez que a grande demanda e as distâncias entre as escolas acabam exigindo a aquisição dos produtos de fornecedores de outras regiões e até mesmo de grandes empresas nacionais.

---

<sup>41</sup> Cada município determina quais produtos podem ser entregues nos centros de distribuição. Em alguns casos, folhosos e produtos minimamente processados devem ser entregues diretamente nos estabelecimentos escolares.

Em Governador Valadares, a distribuição dos produtos da agricultura familiar é realizada pela própria prefeitura. Conforme apontaram os representantes das A3, A4 e A5, a prefeitura disponibiliza um caminhão para recolhimento dos produtos nas associações, uma vez por semana, e distribui nas escolas urbanas e rurais do município. Entretanto, segundo os representantes, os preços pagos praticados no PNAE do município são inferiores em comparação a outros mercados, com a justificativa de que é descontado o preço do frete, diminuindo o valor pago por produto.

Para o entrevistado da Associação 5, falta organização e apoio por parte do poder público, para que cada associação possa realizar suas entregas de maneira independente. Na visão dele, “falta organizar melhor a logística e a gente poderia pensar também assim, eles não precisariam ir buscar os produtos nas comunidades, a gente iria trazer até eles no nosso caminhão e eles levariam para as escolas” (Entrevistado da A5, 2019).

- **Gestão do empreendimento e fidelização dos associados**

O pouco entendimento sobre a gestão das sociedades cooperativas ocasiona na dificuldade em contabilizar os custos e em reinvestir em infraestrutura. A dificuldade em gerenciar o empreendimento e de viabilizar economicamente a cooperativa, a falta de recursos e/ou planejamento para investimento e a necessidade de capital de giro são as principais preocupações dos entrevistados em relação à gestão dos empreendimentos.

[...] na zona rural pra gente vencer mesmo é o financiamento e até hoje não chegamos na rentabilidade que precisamos. (Entrevistada da A3, 2019)

Nossa, a contabilidade é uma das questões difíceis das cooperativas, a gente tem pouco entendimento. (Entrevistada da C6, 2019)

Falta recursos, não é fácil, meu Deus, como é difícil [...] gente trava muito na questão do dinheiro [...] planejamento financeiro ligado a gestão é importantíssimo, e é um baita desafio que a gente vem enfrentando e ainda enfrenta ele e o planejamento produtivo, porque as duas contas que tem que fechar muito bem fechando baixo. (Entrevistado da C7, 2019)

[...] a gente passa muito apertada para a gente aumentar também junto a nossa gestão nosso capital de giro, a gente ter um capital que a gente consiga se autossustentar, em alguns períodos, né, que a gente consiga cada vez mais gerando mais investimento. (Entrevistado da C9, 2019)

As barreiras organizacionais apresentadas no estudo de Santos, Campos e Ferreira (2017) apontavam as dificuldades gerenciais das cooperativas similares às citadas anteriormente. A falta de conhecimentos gerenciais, a falta de recursos para investimento, o baixo ou inexistente capital de giro e a rigidez burocrática são fatores limitantes para o

desenvolvimento e desempenho organizacional. Isso resulta na dependência de auxílio de terceiros por parte das organizações, que carecem de apoio para execução das atividades gerenciais, administrativas e contábeis.

Uma estratégia apontada é o aprimoramento gradual da gestão do empreendimento, visando aperfeiçoar a gestão financeira, reduzir os riscos das atividades, aumentar a eficiência e dar o maior retorno financeiro aos cooperados, por meio do crescimento nas vendas e da redução de custos desnecessários. Além disso, aprimorar a gestão refere-se à agilidade no processo de venda e à transparência aos cooperados, com objetivo de preservar os vínculos, a partir da democrática disseminação de informações – questões importantes para fidelização dos cooperados.

A fidelização dos associados e a atração de novos cooperados aparece como um grande desafio para aumentar o volume de produção, visando atender o PNAE em outros municípios ou mais itens das Chamadas Públicas nos municípios onde atuam. Para ampliar a quantidade e a diversidade dos produtos comercializados no Programa, as cooperativas também têm estimulado a participação dos jovens e das mulheres das comunidades, além da estratégia de convidar outros agricultores familiares de produções diversificadas a participarem das cooperativas.

- **Dependência dos recursos do PNAE**

Em todos os casos, percebe-se a dependência das organizações em relação ao mercado institucional para a sobrevivência financeira, já que elas não acessam outros mercados. Todos os entrevistados afirmaram que as receitas das cooperativas e associações advêm, em sua totalidade, do PNAE ou a maior proporção dela (variando entre 70% e 90% da receita total). Somente nas organizações A3, A5, C6, C7, C9 e C12, os entrevistados relataram acessar outros mercados; em alguns casos, os cooperados acessam mercados de forma individual.

A dependência de um único mercado é prejudicial para a sobrevivência das organizações, principalmente, conforme relatado, no período de férias ou quando ocorre atrasos na divulgação das Chamadas Públicas:

[...] a gente vai ficar com o PNAE e vai trabalhar em outro mercado, a gente veio acessar outros mercados simplesmente porque o PNAE para em dezembro [...] para julho ou tem alguma greve a gente prejudica muito, porque as contas não param de chegar, então a gente tem que ter uma outra segurança para poder não ficar somente nisso. (Entrevistado da C1, 2020)

O sonho nosso é a gente virar 70% de entregas no mercado convencional e se fosse só 30% mesmo para o PNAE era o que seria o saudável para a vida da cooperativa.

Porque você pega aí o exemplo do PNAE, quando entra o período de férias é o período que o faturamento da cooperativa cai e é o mesmo período que a nossa produção chega toda. (Entrevistado da C7, 2019)

[...] a gente só vende 100% da comercialização via PNAE, via institucional, então assim, a sobrevivência da cooperativa depende desses Programas hoje, a gente tem intenção em um futuro próximo expandir outros mercados, mas hoje sem o mercado institucional a cooperativa nem existiria. (Entrevistado da C10, 2019)

Os entrevistados mostraram-se preocupados com a dependência do PNAE e o acesso de agricultores familiares, individualmente, a outros mercados. Para o entrevistado 11, essa questão tornou-se um problema para a fidelização dos cooperados, ocasionando pouco envolvimento dos agricultores familiares. Quando os valores pagos pelo PNAE estão acima dos preços praticados em outros mercados, os cooperados entregam as mercadorias para a cooperativa. Caso contrário, os cooperados não assumem o compromisso de realizar as entregas semanais na cooperativa. Segundo o entrevistado, a análise dos cooperados é puramente racionalista, variando de acordo com a oscilação dos preços do CEASA.

#### 5.4.2.2 Desafios institucionais

- **Adequação da dinâmica de alimentação escolar à realidade socioproductiva local e adaptação do planejamento produtivo**

Os representantes das cooperativas do município apontam as nutricionistas, responsáveis técnica (RT), como as principais burocratas representantes das Secretarias de Educação, sendo esse relacionamento frequente e relevante para adequação dos cardápios, de acordo com o que é produzido pela agricultura familiar local. Os representantes das cooperativas de Montes Claros citam a importância das nutricionistas na rede de execução do PNAE. Segundo relato do entrevistado da C6, as nutricionistas realizam oficinas de mapeamento da produção da agricultura familiar e reuniões para discutir orientações à execução do PNAE.

No entanto, representantes de cooperativas e associações entrevistados relatam que, em alguns casos, há dificuldade de adaptabilidade de cardápios. Os problemas climáticos e a falta de assistência técnica desencadeiam em desafios que dificultam o planejamento produtivo e a entrega dos produtos com frequência. Para o entrevistado da C7, alguns produtos são solicitados, mas as condições climáticas ou sazonais não permitem a entrega naquele momento. Quando os agricultores encontram dificuldade em produzir, as cooperativas e associações

também ficam prejudicadas por não disponibilizarem os produtos nas quantidades necessárias para fornecimento da alimentação escolar.

Por isso que as vezes não atende os 30%, a gente não consegue organizar com o agricultor direito, a gente tem que ver a produção que às vezes colocam coisas no edital que não tá na época da fruta e como a cooperativa vai entregar? (Entrevistado da A5, 2019)

Na visão da entrevistada da C2, muitas vezes, são as próprias merendeiras que não compreendem o planejamento e as características dos produtos da agricultura familiar. Conforme apontado por ela, “tem umas merendeiras que acham que trabalhar com a agricultura familiar é difícil, justamente por conta do planejamento, não é qualquer hora que liga e nós leva 2 kg de alface. Elas estavam acostumadas com sacolão, né?” (Entrevistada da C2, 2020). Esse relato explicita uma dificuldade de aceitação dos produtos da agricultura familiar, principalmente, devido aos volumes e a frequência das entregas, e as características dos produtos.

Para a entrevistada da cooperativa C6, a dificuldade de aceitação dos produtos da agricultura familiar, por parte das merendeiras, ocorre devido ao desábito em preparar receitas com os produtos que a cooperativa oferece. Para evitar a desaprovação dos itens de difícil preparo, representantes das cooperativas do município propuseram processar, minimamente, alguns produtos, pois, além de facilitar o preparo, fomenta as agroindústrias das cooperativas.

Por outro lado, na perspectiva da gestão pública, a Gestora 3 afirma que um dos principais desafios para aquisição dos produtos das organizações do município ocorre pela dificuldade de entendimento da agricultura familiar em compreender os cardápios elaborados pelas nutricionistas. Para a gestora, tal limitação ocasiona a dificuldade na oferta pela falta de planejamento produtivo adequado às demandas exigidas nos cardápios.

Na explicação de Freitas e Freitas (2021), a dificuldade de construir e de flexibilizar cardápios, de acordo com a sazonalidade e as características socioprodutivas locais, decorrente muitas vezes da falta de diálogo entre a Administração Pública e as organizações da agricultura familiar, limitam a realização de ajustes de acordo com a produção dos agricultores, o que dificulta o planejamento produtivo e as entregas por parte das organizações. Silva e Schultz (2017) também acreditam que de fato a dificuldade de acesso da agricultura familiar ao PNAE, por exemplo, decorre da tentativa de as EExs seguirem a lógica dominante da economia de mercado, deixando de lado a realidade e a diversidade apresentada pela agricultura familiar local.

- **Atrasos nos pagamentos**

Como também apresentado por Santos, Campos e Ferreira (2017), o atraso nos pagamentos do PNAE, pelas EExs, é outro fator negativo na implementação da política pública. O pagamento é realizado pelas secretarias, com um prazo entre 30 e 60 dias. Alguns entrevistados afirmam que os atrasos nos pagamentos é um dos principais gargalos enfrentados, principalmente, por aquelas cooperativas que dependem exclusivamente da receita do PNAE para sobrevivência, conforme relata a representante da cooperativa C10:

A gente sempre cobrou no caso da prefeitura a questão de pagamento, é um gargalo que a gente enfrentou lá nos outros anos, esse ano melhorou muito, mas tem que melhorar ainda. A gente já passou alguns meses sem receber e o produtor não consegue, a cooperativa não consegue segurar sem isso [...] A gente é muito transparente com eles [cooperados], a gente já fala, esse ano eles assustaram, porque a gente já falava, gente vender para prefeitura é muito bom, preço é muito bom, receber esquece eles não preocupam com isso não e aí é poupança (Entrevistada da C10, 2019).

Na cooperativa C8, os cooperados também enxergam o pagamento do PNAE como recurso para “poupança”. Nesses casos, os cooperados precisam realizar vendas, individualmente, em feiras municipais e em mercados para sobrevivência, enquanto não recebem os pagamentos do PNAE. Já na Cooperativa 11, segundo o Presidente, houve casos em que os agricultores familiares não quiseram se associar à cooperativa pelo fato dela comercializar apenas no PNAE e, nesse mercado, “demora a receber” (Entrevistado da C11, 2019).

Os atrasos nos pagamentos agravam a situação dos empreendimentos, principalmente pela inexistência ou dificuldade em manter o capital de giro, para assegurar que os empreendimentos tenham capacidade de quitar suas despesas a curto prazo. Conforme aponta o entrevistado da Cooperativa 9, a limitação em “se autossustentar” e as obrigações dos empreendimentos podem ficar comprometidas enquanto os pagamentos do PNAE não são realizados.

#### 5.4.2.3 Desafios relacionais

- **Interação com a administração pública e diálogo entre as organizações**

Para que o PNAE funcione de maneira eficiente e eficaz nos municípios, é preciso que os gestores públicos articulem e desenvolvam parcerias e ações para colaborar com a estrutura

dos agricultores familiares, de forma individual ou envolvidos com alguma organização formal da categoria. Deve-se ter clareza de que o município é o ente governamental mais próximo da sociedade e o principal executor de políticas públicas, ainda que essas tenham sido elaboradas no âmbito federal ou estadual. Tendo em vista que a maioria das organizações possuem dificuldades quanto aos conhecimentos normativos específicos de determinadas legislações, é importante que a Administração Pública seja uma facilitadora nesse processo.

Na empiria, percebeu-se, no entanto, que alguns municípios ainda encontram dificuldades em fazer articulações concretas, que favoreçam o desenvolvimento das cooperativas e associações e que contribuam para sua autonomia e protagonismo. Em Uberlândia, por exemplo, o gestor público relata que, apesar da proximidade da Administração Pública com as cooperativas do município, enfatizada pelo diálogo para construção dos preços e das Chamadas Públicas, ainda existem ações que podem ser desenvolvidas para aproximar ainda mais os atores, visando facilitar a execução do PNAE. Nesse caso, para o Gestor 4, falta um diálogo mais constante e menos imediatista. Situação semelhante foi observada em Belo Horizonte, uma vez que as representantes das cooperativas C1 e C2 afirmam haver o contato imediatista e de frequência esporádica com representantes da prefeitura.

Em Juiz de Fora, a Secretaria de Educação não desenvolve atividades voltadas para o setor da agricultura familiar além do PNAE, deixando a articulação sob responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Agropecuária (SEDETA). Essa secretaria, por sua vez, encontra-se em fase de auxiliar a constituição de pequenas cooperativas no município, especialmente para “administrar a venda do leite” (Entrevistado G2, 2019), e não, necessariamente, apoiar as cooperativas já existentes nas vendas para o PNAE.

Em Governador Valadares, conforme relatado pelo representante da A5, apesar do contato frequente com membros da Secretaria que executa o PNAE, as organizações almejam participar ativamente e compreender melhor todos os processos da implementação, principalmente na definição dos preços dos produtos. Para a entrevista da A4, apesar do contato com representantes da Prefeitura, a relação é de dependência das associações, pelo fato delas encontrarem dificuldades “de andar com as próprias pernas” (Entrevistada da A4, 2019).

O Gestor 1, representante da Administração Pública municipal, confirma a proximidade com os representantes das associações do município. Entretanto, deixa claro que a relação entre as organizações e a Secretaria é de caráter tutelar, e a proximidade entre os atores tem como objetivo oferecer apoio e suporte logístico, acompanhamento jurídico e até auxílio na



elaboração dos projetos de venda para o PNAE, e não necessariamente para estimular a autonomia e o protagonismo das associações.

Notou-se também a dificuldade de interação e de parcerias contínuas entre as cooperativas e associações nos municípios. Em Belo Horizonte, Montes Claros e Uberlândia, entrevistados citaram interações pontuais entre as organizações. Entretanto, o envolvimento ocorre, excepcionalmente, quando é necessário trocar informações e experiências, no caso das cooperativas de Belo Horizonte.

Em Montes Claros e Uberlândia, as cooperativas interagem, esporadicamente, apenas para divisão dos produtos e quantidades solicitadas nas Chamadas Públicas, com o objetivo de democratizar o acesso do maior número de organizações locais a uma mesma Chamada Pública do PNAE. Na visão do Gestor 4, em Uberlândia, a interação ainda existente só ocorre devido à alta competição que dificultou acesso de todas as cooperativas do município ao PNAE, no ano de 2017, quando as aquisições de duas organizações não ultrapassaram R\$ 39.785,25, representando 6% do montante total repassado.

É possível notar é que o volume de alimentos demandados pelos municípios estudados são altos e devem ser entregues com regularidade (normalmente semanal). Constatou-se que as cooperativas e as associações sozinhas não dão conta de abastecer o mercado com a diversidade de produtos e regularidade que o PNAE demanda. Dessa forma, pode-se dizer que, além das vendas mediadas por cooperativas e associações, como empreendimentos econômicos que mediam o processo de comercialização, é imprescindível ações de intercooperação, com o objetivo de coordenar contratos e estruturar arranjos institucionais que possam garantir os volumes e a regularidade de oferta, consequentemente, aumentando os percentuais de aquisição da agricultura familiar nos municípios.

## **5.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As discussões realizadas neste artigo demonstram que as cooperativas e associações são fundamentais para o acesso da agricultura familiar ao mercado institucional de alimentos, não só pela atuação no processo comercial ou na gestão burocrática do PNAE, mas também pela articulação com os cooperados e pelo diálogo com a gestão pública, buscando melhorias na logística, nos preços e no acesso às informações e aos recursos.

Compreendendo a importância dos papéis desempenhados por essas organizações, é necessário que as prefeituras desenvolvam estratégias para aumentar a participação da

agricultura familiar no PNAE, fomentando a participação das cooperativas e associações, já que nos municípios estudados, majoritariamente, as compras da agricultura familiar são mediadas por essas organizações.

Percebe-se, nas situações analisadas, que não basta a definição de políticas públicas e o interesse da gestão pública em adquirir produtos para agricultura familiar, haja vista a gama de necessidades e carências gerenciais, econômicas, produtivas e sociais das organizações de agricultores familiares. É necessário revelar que, apesar da importância das organizações, elas enfrentam inúmeros desafios de distintas naturezas para o abastecimento alimentar. As limitações podem ser superadas por meio de articulação dos diversos atores envolvidos, como também por intermédio de processos de planejamento e monitoramento da execução do PNAE e de fortalecimento do cooperativismo e do associativismo.

É necessário pensar estratégias de apoio às organizações, uma vez que, tratando-se de cooperativas e de associações da agricultura familiar, não basta estimular a comercialização. Se não oferecer suporte necessário, não auxiliar com recursos, com apoio técnico e financeiro, para estimular a própria produção, a comercialização ficará comprometida. Além disso, incentivar a participação das cooperativas e associações no processo de execução torna-se necessário para construir e condicionar uma política pública com resultados efetivos.

Apesar da importância reconhecida por três representantes da gestão pública municipal, apenas admitir que as cooperativas e associações são relevantes na execução do PNAE, não basta. No processo de implementação, as cooperativas e as associações devem ser protagonistas, participar como ator central e levar as reivindicações e necessidades à gestão pública, aos burocratas, às instituições de apoio técnico e produtivo.

Este trabalho pretende contribuir para reflexões das próprias prefeituras e das cooperativas e associações da agricultura familiar, que podem utilizar do diagnóstico sobre papéis e desafios de distintas naturezas realizado na pesquisa, para repensar estratégias que potencializem a participação da agricultura familiar no mercado institucional.

## REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BEZERRA, O. M. P. A. *et al.* Promoção da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em Territórios da Cidadania de Minas Gerais e Espírito Santo. **Revista de Nutrição**, v. 26, n. 3, p. 335-342, 2013.

BRASIL. Lei 11.947 de 16/06/2009 – **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar**. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFram>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

CHAYANOV, A. V. **A Teoria das Cooperativas Camponesas**. Porto Alegre, Ed. UFRGS, 2017.

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

CRUZ, S. F.; ASSIS, T. R. P. Contribuições de três organizações para a comercialização da agricultura familiar no PNAE, no território sul litorâneo do Espírito Santo. **Interações**, v. 20, n. 3, p. 737-752, 2019.

CUNHA, W. A.; FREITAS, A. F.; SALGADO, R. J. S, F. Efeitos dos Programas Governamentais de Aquisição de Alimentos para a Agricultura Familiar em Espera Feliz, MG. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 3, p. 427-444, 2015.

DESLAURIERS, J. P; KÉRISIT, M. O delineamento de pesquisa qualitativa. In: POUPART, J. *et al.* (Org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 127-153.

DOBROHOCZKI, R. *Cooperatives as Social Policy Means for Creating Social Cohesion in Communities*. **Journal of Rural Cooperation**, v. 34, n. 2, p. 139-159, 2006.

FRANTZ, W. **Associativismo, cooperativismo e economia solidária**. Ijuí/RS: Ed. Unijuí, 2012.

FREITAS, A. F. **Dinâmicas locais de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. 2017. 238f. Tese (Doutorado em Extensão Rural) – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2017.

FREITAS, A. F; FREITAS, A. F. **Cooperativismo, agricultura familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar: reflexões para uma agenda municipal de desenvolvimento sustentável**”. Viçosa: Editora Asa Pequena, 2021.

LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível da rua no Programa Saúde da Família**. 2010. 295f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo/FFLCH, São Paulo, 2010.

MARQUES, A. A. *et al.* Reflexões de agricultores familiares sobre a dinâmica de fornecimento de seus produtos para a alimentação escolar: o caso de Araripe, Ceará. **Saúde e Sociedade**, v. 23, n. 4, p.1329-1341, 2014.

MOSSMANN, M. P. *et al.* *Interface between family farming and school feeding: barriers and coping mechanisms from the perspective of different social actors in Southern Brazil*. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 2, p. 325-342, 2017.

NAMORADO, R. Cooperativismo: um horizonte possível. In: GEDIEL, J. A. P. (Org.). **Estudos de direito cooperativo e cidadania**. Curitiba: Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR, 2005. p. 9-38.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 909-916, 2013.

PINHO, D. B. **O pensamento cooperativo e o cooperativismo brasileiro**. 2. ed. São Paulo: CNPq, 1982. v. 1.

ROZENDO, S., Bastos, F., MOLINA, W. S. L. Desafios institucionais para a inclusão da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação escolar”. **Cronos**, v. 14, n. 2, p. 23-35, 2013.

SANTOS, L. F. *et al.* Implicações das redes sociais para o acesso às políticas públicas: análise em cooperativas da agricultura familiar. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 14, n. 1, p. 329-353, jan./abr. 2018.

SANTOS, L. F.; CAMPOS, A. P. T.; FERREIRA, M. A. M. Barreiras do desempenho em cooperativas da agricultura familiar e suas implicações para o acesso às políticas públicas. In: Encontro Brasileiro de Administração Pública, 4. **Anais...**, João Pessoa, 2017.

SARAIVA, E. B. *et al.* Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 927-935, 2013.

SCHMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar integração entre política agrícola e Segurança Alimentar E Nutricional”. *Revista de Política Agrícola*, v. 14, n. 2, p. 78-88, 2005.

SILVA, C. M. V; SCHULTZ, G. Acesso a mercados e gestão de cooperativas da agricultura familiar no Brasil. **Revista Espacios**, v. 38, n. 44, p. 1-23, 2017.

SILVA, S. P. **Trajетória e padrões de mudança Institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): Rio de Janeiro. 2019.

VALADARES, J. H. FORMACOOOP – Módulo I - Educação Cooperativista. SESCOOP-GO. 2016.

VALENTINOV, V. Why are cooperatives important in agriculture? An organizational economics perspective. **Journal of Institutional Economics**, v. 3, n. 1, p. 55 –69, 2007.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

YIN, R. K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.

## 6 CONCLUSÃO GERAL

Nesta pesquisa buscou-se analisar o processo de implementação de uma política pública, o PNAE, em diferentes municípios do estado de Minas Gerais e as contribuições das organizações da agricultura familiar neste mercado institucional. No primeiro artigo, compreendeu-se a trajetória organizacional dos empreendimentos que participam do PNAE nos cinco municípios selecionados. No segundo artigo, descreveu-se o processo de implementação da política pública, as institucionalidades locais e a participação das cooperativas e associações na sua operacionalização. Por fim, desvelou-se os papéis e os desafios dos empreendimentos para acessar e/ou ampliar o acesso ao PNAE como ofertantes de produtos alimentícios.

Conclusivamente, percebeu-se que o PNAE se apresenta como um importante canal institucional de comercialização, principalmente no que se refere às compras da agricultura familiar e suas organizações econômicas, devido a possibilidade de entregar alimentos saudáveis e frescos nas escolas, uma vez que há o encurtamento da cadeia de produção e de distribuição dos alimentos, contribuindo para a promoção da soberania e da SAN. Nesse ponto, o Programa também é incentivador da produção e da comercialização de alimentos de qualidade. Isso deve ser trabalhado nos próprios municípios, em articulação entre as secretarias municipais, entidades de ATER e as cooperativas e associações do município.

Por meio da análise da trajetória organizacional, comprovou-se que o PNAE é um mercado que estimula a organização econômica da agricultura familiar e é determinante para a geração de emprego e de renda no meio rural e garante a circulação do dinheiro nos próprios municípios. As próprias entidades públicas (prefeituras, ONGs, entidades de ATER etc.) são incentivadoras da criação de organizações ou dão suporte para o acesso ao PNAE, que na maioria dos casos, se torna o único mercado acessado.

Na visão dos atores entrevistados, as cooperativas e as associações dos municípios assumem papel preponderante na implementação do PNAE, principalmente em grandes centros urbanos, mas seu potencial ainda é pouco explorado. É papel das cooperativas e das associações na implementação do PNAE representar os agricultores familiares, consultar às chamadas públicas, construir os projetos de venda, mediar o processo de venda, planejar a logística de entregas. Mas além disso, elas servem para reivindicar e representar todo o seu quadro social no processo de participação da execução da política pública, quando esses espaços existem.

Por fim, notou-se que as organizações da agricultura familiar- cooperativas e associações, em geral, ainda não são protagonistas no processo de implementação do PNAE, mas são o principal elo para o acesso da agricultura familiar a este mercado e são agentes-chave

de representação de um grupo de associados. No entanto, estas organizações enfrentam uma série de desafios, que em maioria ocorre em decorrência da forma como as organizações se relacionam com outros atores. Quanto mais frágeis as relações, maiores as dificuldades em participar e ampliar o acesso ao mercado institucional.

A pesquisa também confirmou o que havia pressuposto e que outros estudos na área já ressaltaram, a execução do PNAE é moldada pelas institucionalidades locais, independente do porte do município, se é um centro urbano ou um município economicamente rural. É possível afirmar que as instituições locais, as normas formais e informais definidas por elas, e as dinâmicas relacionais das redes de atores, influenciam não somente a execução, mas também os resultados e a avaliação que é feita pelos atores.

Discutir os processos de implementação do PNAE se torna essencial para compreender as interações e as institucionalidades criadas que facilitam ou dificultam o acesso das cooperativas e das associações da agricultura familiar. Notou-se que as regras definidas no contexto de implementação pelas prefeituras ou pelas próprias organizações são essenciais para modelar a política pública nos contextos locais. A descentralização da execução do PNAE é o que garante certo grau de autonomia e discricionariedade às prefeituras e isso deve ser explorado para adaptar a política pública, de acordo com a realidade e dinâmicas locais, das especificidades da agricultura familiar e das cooperativas e das associações.

Constatou-se também que se por um lado, os municípios de médio e grande porte recebem altos montantes de recursos do FNDE para aquisição de produtos para a alimentação escolar, sendo Belo Horizonte o município que mais recebe recursos para este fim no estado de Minas Gerais, por outro lado existem desafios que dificultam as compras de produtos da agricultura familiar. O estudo demonstra que relações frágeis e esporádicas, desafios gerenciais estruturais e a própria dificuldade ou desinteresse das gestões públicas municipais dificultam a inclusão de produtos das cooperativas e associações nas chamadas públicas.

Dessa forma, apesar desses municípios de médio e grande porte receberem altos montantes de recursos, e possuírem maior capacidade e estrutura administrativa, não é possível afirmar que estes tendem a adquirir maiores percentuais de produtos das cooperativas e associações. Não basta ter os recursos disponíveis para a aquisição de produtos da agricultura familiar e de suas cooperativas e associações e dizer que tem interesse em adquirir produtos deste público. É necessário criar condições para viabilizar o acesso das organizações e as prefeituras precisam dar suporte técnico, gerencial, logístico, ouvir as necessidades das organizações para atender ao PNAE e ampliar a sua autonomia.

Ampliar a autonomia e o protagonismo das organizações não está diretamente relacionado ao aumento dos percentuais de compras da agricultura familiar, mas sim a participação ativa no processo de implementação do PNAE. A efetividade do programa e os resultados para agricultura familiar e para a SAN não dependem exclusivamente da porcentagem de compras de produtos da agricultura familiar, mas têm relação com o relacionamento que se estabelece entre atores envolvidos na implementação no contexto local.

O distanciamento entre a gestão pública e a agricultura familiar local é um fator que dificulta a operacionalização do PNAE. As cooperativas e associações não podem e não devem ser meras fornecedoras, precisam ser centrais no processo de execução. A participação pode ocorrer na construção das chamadas públicas, a inclusão de produtos que são produzidos localmente, mas pode também ocorrer em outras instâncias de discussões a respeito da implementação e da avaliação da política pública. As ações devem ser dinâmicas e participativas, e não centralizadas na gestão pública municipal.

O relacionamento entre organizações também se torna essencial nos municípios. Para ampliar o acesso das cooperativas e das associações em EEXs grandes demandantes de alimentos para o PNAE - municípios de médio e grande porte - será importante promover a intercooperação para coordenar contratos e estruturar arranjos institucionais que garantam volume e regularidade de oferta.

Espera-se que os dados desta pesquisa, possam ser apropriados pelas prefeituras para fazer novas leituras das realidades dos municípios e embasarem a adequação de políticas públicas já existentes, como também pensar novas agendas que configurarão políticas públicas mais consonantes com as realidades das cooperativas e das associações dos municípios estudados.

Dentre as limitações para a realização deste estudo, destaca-se a dificuldade em acessar as organizações econômicas da agricultura familiar, as quais, em muitos momentos, mostraram-se receosas em fornecer informações para a pesquisa devido à preocupação da divulgação dos dados acarretar fiscalização por parte de órgãos públicos. Além disso, a distância entre o município de residência da pesquisadora e os municípios estudados, e a própria distância entre os municípios estudados dificultou o deslocamento e o planejamento das rotas e das entrevistas para a realização da pesquisa.

Houve dificuldade também em agendar entrevistas com representantes da prefeitura de Belo Horizonte, apesar da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do município demonstrar interesse pela pesquisa. Por este motivo, foi necessário, neste caso, aprofundar na

análise de documentos e participação em espaços de discussão sobre implementação das políticas de segurança alimentar em Belo Horizonte.

Para trabalhos futuros, sugere-se ampliar o escopo da pesquisa para englobar um maior número de municípios e de organizações, como também, entrevistar representantes de cooperativas e de associações que não tiveram a oportunidade de acessar o mercado institucional de alimentos, identificando as barreiras para acesso de novas organizações. Essa abrangência dos atores também contribui para a verificação dos impactos e dos desafios das políticas públicas no desenvolvimento das cooperativas e das associações da agricultura familiar que acessam ao PNAE em detrimento das organizações não fornecedoras.

Sugere-se também estudos futuros que retratem os impactos causados pela Pandemia da Covid-19 na operacionalização do PNAE nos municípios, compreendendo as estratégias adotadas pelas prefeituras para executar o Programa durante a paralisação das aulas. Além das consequências para a sobrevivência e desenvolvimento dos empreendimentos que acessavam este mercado institucional de alimentos, se foi possível a continuidade no acesso ao PNAE ou se tiveram que optar pela ampliação dos mercados acessados.



## APÊNDICES

- APÊNDICE I

<b>ROTEIRO DE ENTREVISTAS A PREFEITURA (GESTORES DO PNAE)</b>	
Identificação do (a) Entrevistado (a)	
Nome:	
Idade:	
Data, hora e local da entrevista:	
Município:	Cargo:

### 1. FORMAÇÃO E EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA

- a. Como iniciou PNAE no município? Relate o início dessa experiência. (*Explorar quais foram as principais dificuldades, desafios, quem foram os atores principais, quais organizações participaram desse processo e que papel tiveram? - ex: cooperativas, secretarias*)
- b. Como funciona as compras públicas hoje? Descreva, por favor, todo o processo. (*Essa questão vai gerar fluxo de implementação no município, **quais entidades fizeram e fazem parte?** explorar das secretarias que executam, explorar dos processos, como é divulgado e lançadas as chamadas, quais são os atores envolvidos, como é realizada a entrega dos alimentos? A prefeitura dispõe de funcionários e infraestrutura dedicadas ao Programa?*).
- c. Existem regras ou acordos ou orientação definidas nesse processo de implementação além da legislação? Algum desse é formal? (*existe um documento, estatuto?*), quem e como essa regra foi definida?
- d. Já houve caso de as chamadas públicas darem deserta e não ter atingido o valor? Se sim, por que acha que isso ocorreu?
- e. Que tipo de relação tem sido estabelecida nos últimos anos com as organizações da agricultura familiar? Que papel essas organizações têm assumido?
- f. **Se não for falado**, questionar a relação entre a prefeitura e as cooperativas e associações?

### 2. REDES

- a. Quais as entidades públicas e privadas a instituição se relacionam? Explorar quais são as organizações que fazem parte, que relações elas têm umas com as outras; quais são

as organizações mais e menos importante e por quê? o que você acha que precisa melhorar nas relações já estabelecidas, ao falar das cooperativas e associações perguntar qual o perfil dessas cooperativas e agricultores que fazem parte? como você percebe a capacidade das cooperativas em acessar esse tipo de mercado de compras públicas? Elas têm capacidade de atender? Essa relação é baseada na confiança ou existe algum contrato formal?

- b. Quais são os principais (mais influentes) atores sociais que se relacionam com a entidade executora do PNAE (indivíduos, cooperativas, instituições, órgãos governamentais)?

### 3. DESAFIOS E POTENCIALIDADES

- a. Na sua percepção, o que é e para que serve uma cooperativa?
- b. O que uma cooperativa tem que ter para conseguir acessar o PNAE e o PAA?
- c. Quais são as principais dificuldades para comprar das cooperativas e associações? O que poderia ser modificado nas cooperativas e associações para ampliar seu acesso neste mercado?
- d. O que você acha que poderia mudar no Programa para melhorar o acesso das cooperativas e associações aos Programas?
- e. O que as cooperativas e associações poderiam fazer para melhorar o acesso nesses Programas?
- f. Qual deve ser o papel das cooperativas e associações nesse mercado?
- g. Para vocês, quais são as dificuldades e desafios que as cooperativas e associações enfrentam para acessar o mercado? *Explorar do porquê.*
- h. Já houve algum problema com as cooperativas e associações na execução? Se sim, quais?
- i. É importante para vocês comprar de cooperativas e associações da agricultura familiar? *(Há diferença em comprar de cooperativas e de associações? Por quê? Há alguma ação da prefeitura em apoiar essas organizações)*
- j. Quais principais alimentos são adquiridos? E quais as principais atividades em adquirir dessas organizações? E quais têm maior dificuldade de adquirir?
- k. Para vocês, há um diferencial entre os produtos adquiridos da agricultura familiar em relação aos que não são? Se sim, quais são os diferenciais?
- l. Você acha que o PNAE e o PAA são importantes para as cooperativas? Por quê?

- APÊNDICE II

**ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA REPRESENTANTES DAS COOPERATIVAS  
E ASSOCIAÇÕES**

Identificação do (a) Entrevistado (a)

Nome:

Idade:

Data, hora e local da entrevista:

Município:

Organização que representa:

**1) PERFIL/FORMAÇÃO DAS COOPERATIVAS**

- a. Qual a história de constituição da cooperativa/associação? (*Explorar: Quando ela surgiu? Foi criada antes ou depois do PNAE? Por que ela foi criada? Quem fez parte desse processo? Alguém ou alguma organização induziu a constituição?*)
- b. Caracterize a cooperativa/associação (*quadro social; gênero dos cooperados, são de quais municípios, são pequenos produtores, qual a forma de produção- convencional, agroecológico, orgânico? quantos agricultores possuem a DAP?*)).
- c. Quem faz a gestão da organização? Como é realizada? (*qual o organograma*)
- d. De onde advém as receitas da cooperativa/associação? Quais são os mercados que a organização acessa?
- e. Além dessas atividades econômicas, a organização desenvolve outro tipo de trabalho? (*educativas, agregam valor ao produto*)
- f. Desde quando a cooperativa/associação acessa o mercado institucional? Como começou?
- g. Como funciona o PNAE no município? Explique todo o processo.
- h. Aumentou o número de associados após o acesso ao Programa?
- i. Quais são os alimentos entregues para o PNAE pela cooperativa? Como a organização faz essas entregas? Qual o volume entregue semanalmente/mensalmente?
- j. Qual o papel a cooperativa/associação tem no PNAE no município?
- k. Tem conseguido cumprir os contratos de venda?

1. Como os cooperados fazem para entregar via cooperativa/associação? A cooperativa/associação define regras? Se sim, é um acordo informal ou está institucionalizado em regimentos (*Explorar nível de institucionalização estabelecida, se há quantidade mínima a ser fornecida por cooperado*) Se sim, existe um documento formal?)

## 2) REDE

- a. Explorar as seguintes questões: 1. No acesso ao PNAE, tem alguma instituição pública ou privada que os apoiam e auxiliam na participação? Se sim, quais e de que maneira auxiliam? 2. Que interação é essa? 3. Que tipo de relação a cooperativa desenvolve com esses atores? 4. Existem atores que a cooperativa se relaciona desde o início do acesso ao PNAE? 5. Qual a relação da cooperativa com a prefeitura? Essa relação sempre foi boa? 6. Quais são os principais (mais influentes) atores sociais que se relacionam com a cooperativa (pessoas, instituições, órgãos governamentais)? 7. O que torna esses atores mais influentes? 8. Quais são as organizações da agricultura familiar existentes no município? -Sindicatos, conselhos de desenvolvimento rural etc.)

## 3) DESAFIOS E POTENCIALIDADES

- a. A cooperativa/associação tem fácil acesso a informações sobre chamadas públicas do PNAE?
- b. Já houve capacitações, reuniões, para esclarecer o funcionamento do PNAE, das chamadas públicas?
- c. Qual sua percepção para a forma como a prefeitura executa o PNAE? O que poderia mudar no Programa ou na prefeitura que poderia ampliar a participação das cooperativas/associações? Você tem sugestões de melhorias para o funcionamento dos Programas?
- d. Você considera que esse Programa melhorou a vida dos associados? O que mudou nas organizações?
- e. Quais as vantagens/benefícios para a organização em participar do PNAE?
- f. Os produtos solicitados na lista de compras nas chamadas públicas são produtos que vocês já tinham o hábito de produzir ou teve que se adaptar à lista?
- g. Considera a cooperativa/associação preparada para atender a lista de compra da merenda escolar, nas condições e quantidades exigidas pelo comprador?

- h. Quais foram os maiores desafios enfrentados para vender e ampliar as vendas para o PNAE? (*Explorar se são desafios estruturais, gerencial, de participação de cooperados, burocrático*)
- i. O que a cooperativa/associação poderia fazer para ampliar a sua participação nesse mercado?
- j. Os preços de venda dos alimentos via PNAE estão sendo satisfatórios para a cooperativa/associação? *Se já tiver sido mencionado, suprimir a pergunta.*
- k. Vocês pretendem continuar vendendo para o PNAE? Por quê?

**Para associações, além das questões apontados anteriormente, acrescentar:**

- a) Por que não estão em formato de cooperativas?
- b) Há alguma vantagem e desvantagem em continuar sendo associação?
- c) Já houve algum tipo de orientação para a associação se tornar cooperativa?

## **ANEXO**

### **TÉCNICA COMPRASNOTA /DFAB/SUSAN Nº 01/2018- Belo Horizonte**

#### **ASSUNTO:**

Analisa os critérios de priorização de propostas no âmbito dos chamamentos públicos de credenciamento de Organizações Formais de Agricultores e Agricultoras Familiares para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar destinados à execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

#### **REFERÊNCIAS:**

- Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
- Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006;
- Lei Federal nº 11.346, de 15 de setembro de 2006;
- Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009;
- Lei Federal nº 10.831, de 23 de dezembro de 2013;
- Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de julho de 2013;
- Resolução/CD/FNDE nº 04, de 02 de abril de 2015;
- Resolução CONDRAF nº 94, de 23 de maio de 2013;
- Portaria MDA nº 38, de 15 de maio de 2013;
- Portaria SEAFDA nº 523, de 24 de agosto de 2018;
- Decreto Estadual nº 47.437, de 26 de junho de 2018.

#### **OBJETIVO:**

A presente Nota Técnica tem como objetivo a avaliar a viabilidade da inclusão da Região Metropolitana e Colar Metropolitano de Belo Horizonte como critério de priorização territorial de propostas no âmbito dos chamamentos públicos de credenciamento de Organizações Formais de Agricultores e Agricultoras Familiares para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar destinados à execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

#### **CONTEXTUALIZAÇÃO:**

Em apertada síntese, trata-se de análise sobre a priorização territorial prevista para escolhas das propostas de vendas de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e empreendedores familiares rurais, ao município de Belo Horizonte, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, visando a inclusão da Região Metropolitana e Colar Metropolitano de Belo Horizonte como critério intermediário entre os fornecedores municipais e estaduais. Embora a Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de julho de 2013, com texto atualizado pela Resolução/CD/FNDE nº 04, de 02 de abril de 2015 não trate especificamente das Regiões Metropolitanas das grandes cidades brasileiras, argumenta-se que o critério é fundamental para garantir a racionalidade da priorização por proximidade regional estabelecida pelas normas vigentes, bem como do princípio de eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Ressalta-se que a análise constitui tão somente insumo para a tomada de decisão interna ao órgão gestor da segurança alimentar e nutricional no município de Belo Horizonte, não substituindo em hipótese alguma a avaliação jurídica a ser realizada pelas instâncias competentes. É o breve relatório.

## ANÁLISE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar, doravante PNAE, instituído pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, prevê a utilização de um mínimo de 30% (trinta por cento) do total de recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional do Desenvolvimento Escolar (FNDE) na aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar, podendo a compra dispensar o procedimento licitatório desde que respeitadas algumas condições. Senão vejamos:

“Art. 14. Do total de recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

§1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria”. (Brasil, Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009)

A priorização de que trata o trecho supramencionado é regulamentada pela Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de julho de 2013, atualizada pela Resolução/CD/FNDE nº 04, de 02 de abril de 2015, que estabelece os seguintes critérios:

“Art.25 Para seleção, os projetos de venda habilitados serão divididos em: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos do território rural, grupo de projetos do estado, e grupo de propostas do País.

§ 1º - Entre os grupos de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I - o grupo de projetos de fornecedores locais terá prioridade sobre os demais grupos.

II - o grupo de projetos de fornecedores do território rural terá prioridade sobre o do estado e do País.

III - o grupo de projetos do estado terá prioridade sobre o do País.

§ 2º - Em cada grupo de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I - os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes;

II - os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003;

III - os Grupos Formais (organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Jurídica) sobre os Grupos Informais (agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Física, organizados em grupos) e estes sobre os Fornecedores Individuais (detentores de DAP Física)” (Brasil, Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de julho de 2013. Texto atualizado pela Resolução/CD/FNDE nº 04, de 02 de abril de 2015).

Do excerto acima, depreende-se que a resolução determina uma priorização em duas etapas, a saber: (i) a primeira etapa diz respeito à priorização de corte territorial, na qual os projetos de venda habilitados são divididos entre grupos de fornecedores locais, do território rural, do estado e do País, nesta ordem prioridade; (ii) a segunda etapa prevê a priorização de público, na qual os projetos de venda habilitada por grupo são divididos entre os oriundos de fornecedores de assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais e quilombolas (na mesma prioridade), os oriundos de fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos na forma da lei, os oriundos de grupos formais, de grupos informais e de fornecedores individuais, nesta ordem de prioridade.

O município de Belo Horizonte, no entanto, não possui área rural. Segundo informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o município é composto de 100% de área urbana<sup>42</sup>. Assim, não existe, aos olhos da lei, nenhum agricultor familiar em Belo Horizonte, uma vez que para a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais “(...) considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural (...)” (Brasil, Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, art. 3º, ênfase nossa). Diante disso, se considerarmos o critério de fornecedores locais como sinônimo de fornecedores municipais, este não poderia ser aplicado às compras diretamente da agricultura familiar praticadas por Belo Horizonte.

Ademais, conforme registros do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, doravante CONDRAF, ao todo 239 territórios rurais chegaram a compor o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT, dentre os quais não figura o município de Belo Horizonte<sup>43</sup>. Dessa maneira, tampouco o segundo critério estabelecido pela Resolução em tela poderia ser aplicado nas compras diretas da agricultura familiar de Belo Horizonte, uma vez que não se trata de um território rural.

À primeira vista, portanto, qualquer aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar realizada no município de Belo Horizonte deveria considerar, no que diz respeito ao corte territorial, tão somente a priorização entre os municípios do estado frente aos municípios do País. Entretanto, tal leitura apressada da norma cogente poderia levar a desvios da finalidade estabelecida pelo já citado art. 14, § 1º da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 e suas normas reguladoras. Vejamos.

Como é de amplo conhecimento, o estado de Minas Gerais é composto por 853 municípios, a maior quantidade dentre os estados brasileiros. Além disso, trata-se do estado com a quarta maior área territorial do País, um total de 586.522,122 Km<sup>2</sup>. Diante de tamanha dimensão territorial e quantidade de municípios, tratar todas as cidades mineiras em um único grupo de priorização de propostas para a aquisição direta de gêneros da agricultura familiar parece contrariar o próprio critério de seleção por proximidade adotado pelo Legislador na Resolução/CD/FNDE nº 04, de 02 de abril de 2015. Nesse ponto, considerando a *ratio legis* da norma em comento, não se pode excluir a hipótese de que o Legislador, ao incluir o território rural como critério intermediário entre os fornecedores locais e os fornecedores do estado, tenha concentrado sua atenção na criação de uma solução viável de compra institucional para municípios de pequeno, médio e grande porte, fortalecendo o desenvolvimento territorial

---

<sup>43</sup> Pela ausência de um repositório único contendo todos os territórios rurais, foram consideradas as seguintes fontes: Sistema de Informações Territoriais da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA *apud* Geraldi, Juliano. 2012. Análise conceitual da política de territórios rurais: o desenvolvimento territorial rural no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 39, jul./dez.; Resolução CONDRAF nº 94, de 23 de maio de 2013; Entrevista com o Secretário de Desenvolvimento Territorial do MDA Humberto Oliveira, de 9 de outubro de 2015.



integrado. A hipótese encontra respaldo nos requisitos definidos para a criação de um território rural. São eles:

“Art. 2º - Para incorporação ao Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT, os territórios deverão atender os seguintes requisitos:

**I – que a densidade demográfica seja de até 80 habitantes/km<sup>2</sup>;**

**II – que mais de 50% dos municípios do território tenham menos de 50 mil habitantes;**

III – que possua colegiado territorial ou instância de organização inicial composta, obrigatoriamente, por representantes do poder público e da sociedade civil organizada de todos os municípios do território.

Parágrafo único – Os territórios que tenham um percentual de estabelecimentos da agricultura familiar superior a 50% do total de seus estabelecimentos rurais poderão ser incorporados ao Programa ainda que sua densidade demográfica supere a especificada no inciso I.” (Brasil, Portaria MDA nº 38, de 15 de maio de 2013, **ênfase nossa**).

Pelos requisitos expostos acima, percebe-se que os Territórios Rurais evidentemente não foram concebidos para abrigar regiões metropolitanas. A Região Metropolitana de Belo Horizonte, juntamente com o Colar Metropolitano, por exemplo, possui uma densidade de 620,4 hab/km<sup>2</sup>. Apenas a cidade de Belo Horizonte possui uma densidade de 7.584,34 hab/km<sup>2</sup>. Assim, a inclusão dos Territórios Rurais como critério de priorização de propostas entre os fornecedores locais e os do estado não traz uma solução viável para as grandes metrópoles e suas regiões metropolitanas.

A alternativa de conceber todas as cidades mineiras em um único grupo de priorização para a aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar, além de contradizer a racionalidade de seleção por proximidade territorial estabelecida pela Resolução/CD/FNDE nº 04, de 02 de abril de 2015, parece, outrossim, assumir um risco manifesto de contrariar o princípio de eficiência estabelecido pelo art. 37 da Constituição Federal. Isso ocorre porque os custos de logística impostos pela grande amplitude territorial do estado de Minas Gerais podem elevar os preços praticados nos respectivos certames.

O exposto leva ao entendimento de que devido suas peculiaridades em relação à ausência de áreas rurais e grandes adensamentos populacionais, as metrópoles brasileiras devem ser consideradas como caso *sui generis* face à legislação de aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar. Resta, portanto, encontrar a classificação mais adequada para o tratamento de tais casos, em particular o caso em tela, quais seja, o procedimento de priorização territorial para as compras de alimentos diretamente da agricultura familiar para o atendimento ao PNAE no município de Belo Horizonte.

Nesta linha de entendimento, importante destacar uma alteração textual realizada pela já mencionada Resolução/CD/FNDE nº 04, de 02 de abril de 2015, que substituiu a redação anterior do art. 25 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de julho de 2013. Trata-se da mudança na caracterização dos fornecedores locais: de “fornecedores locais **do município**” para tão somente “fornecedores locais”. *In verbis*:

“Art. 25 Para priorização das propostas, deverá ser observada a seguinte ordem para desempate:

I – os fornecedores locais do município; (...)” (Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de julho de 2013)

“Art.25 Para seleção, os projetos de venda habilitados serão divididos em: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos do território rural, grupo de projetos do estado, e grupo de propostas do País.

§ 1º - Entre os grupos de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I - o grupo de projetos de fornecedores locais terá prioridade sobre os demais grupos. (...)” (Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de julho de 2013, com texto atualizado pela Resolução/CD/FNDE nº 04, de 02 de abril de 2015).

A supressão do termo “do município” da caracterização de fornecedores locais indica a intenção de ampliar o conceito de local para além dos limites políticos do município. A proposta harmoniza-se com a concepção de território e de desenvolvimento territorial desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário em seu marco referencial. A saber:

“O conceito adotado define território como ‘um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial’ (...)

Adotar a abordagem territorial como referência para uma estratégia de apoio ao desenvolvimento rural se justifica por, ao menos, quatro aspectos. Primeiro, porque o rural não se resume ao agrícola. (...) Segundo, porque **a escala municipal é muito restrita para o planejamento e a organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento. E, ao mesmo tempo, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa**”. (Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretária de Desenvolvimento Territorial. 2005. Marco referencial de apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. Brasília: SDT/MDA, pp. 7 e 8, **ênfase nosso**).

A ampliação do conceito de local para além dos limites estritos do município harmoniza-se com a necessidade de trabalhar com a dimensão do território regional como categoria intermediária entre o município e o estado, em particular nos territórios não constituídos como territórios rurais. Tal concepção, inclusive, é adotada como recomendação às Secretarias Estaduais de Educação (SEDUCs) pelo próprio Ministério de Desenvolvimento Social, como se pode perceber pelo conteúdo disponibilizado na sessão de perguntas frequentes, replicado abaixo:

**“19) No caso das Secretarias Estaduais de Educação (SEDUCs), pode haver várias chamadas públicas da agricultura familiar para o PNAE a fim de atender as diversas realidades de produção agrícola do estado?”**

Sim. No âmbito das SEDUCs, para facilitar a logística da compra da agricultura familiar para o PNAE e respeitar a vocação agrícola e os hábitos alimentares dos estudantes, é permitido o estabelecimento de regiões de atendimento para cada chamada pública. Por exemplo, um estado pode lançar três editais para atender as regiões Norte, Centro e Sul de seu estado. Para tanto, faz-se necessário definir quais municípios pertencem a cada uma das regiões. Para ilustrar, na imagem a seguir (*sic*), tem-se o estado do Pará dividido em 3 regiões; desse modo, poderia haver uma chamada pública para cada uma, desde que no edital conste o nome dos municípios que compõem cada região especificada, definindo o que é abrangência local para fins daquele edital de seleção.” (<http://mds.gov.br/compra-da-agricultura-familiar/perguntas-frequentes>, acesso em 31/08/2018, **ênfase no original**).

Diante do exposto, considerando Belo Horizonte, em sua qualidade de metrópole, como município *sui generis* no âmbito das compras de alimentos diretamente da agricultura familiar, foi realizada consulta formal, e, 27 de agosto de 2018, via e-mail, à Divisão de Desenvolvimento

da Agricultura Familiar do PNAE, que integra a Coordenação Geral do Programa de Alimentação Escolar do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (DIDAF/COSAN/CGPAE/DIRAE/FNDE), a qual foi respondida no dia 31 de agosto de 2018. A clareza da resposta da autarquia federal sedimenta os contornos de viabilidade da alternativa aqui amparada, a saber, a inclusão da Região Metropolitana e Colar Metropolitano de Belo Horizonte como critério de priorização territorial para escolha de propostas de venda direta de produtos da agricultura familiar no âmbito do PNAE. Nesse âmbito, portanto, salvo melhor juízo, entende-se que o município de Belo Horizonte, na qualidade excepcional de metrópole urbana que não possui área rural, pode ser equiparado com as SEDUCs de maneira que sua Região e Colar Metropolitanos figurem como âmbito local para a classificação dos fornecedores na ordem de prioridade territorial estabelecida pela Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de julho de 2013, atualizada pela Resolução/CD/FNDE nº 04, de 02 de abril de 2015, desde que especificados os municípios que compõem a região, bem como as demais exigências do edital, na forma da Lei.

#### **CONCLUSÃO:**

Diante da análise exposta, entende-se que a Região Metropolitana e Colar Metropolitano de Belo Horizonte devem ser incluídos como critério de priorização territorial no âmbito da compra direta de alimentos da agricultura familiar e dos empreendimentos familiares rurais realizada pelo município de Belo Horizonte, de modo a: (i) preservar a racionalidade da norma vigente (Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de julho de 2013, com texto atualizado pela Resolução/CD/FNDE nº 04, de 02 de abril de 2015); e (ii) resguardar o princípio constitucional da eficiência administrativa, evitando o aumento do preço de referência das chamadas públicas devido aos elevados custos de logística impostos pela amplitude territorial do estado de Minas Gerais. Para tanto, a Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional deve respaldar-se analogicamente nas compras realizadas pelas SEDUCs, considerando expressamente os municípios da Região e Colar Metropolitanos como locais no âmbito dos editais de chamamento público, sem prejuízo das demais exigências legais.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 03 de setembro de 2018.