

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Guilherme Eterovik Gonçalves de Melo Silva

AGRICULTURA FAMILIAR, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO: O
PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E AÇÕES PARA
IMPULSIONAR O DESENVOLVIMENTO RURAL DE REGIÕES VULNERÁVEIS

Belo Horizonte

2021

Guilherme Eterovik Gonçalves de Melo Silva

AGRICULTURA FAMILIAR, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO: O
PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E AÇÕES PARA
IMPULSIONAR O DESENVOLVIMENTO RURAL DE REGIÕES VULNERÁVEIS

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Dr. Alexandre Queiroz Guimarães

Belo Horizonte
2021

S586a Silva, Guilherme Eterovik Gonçalves de Melo.
Agricultura familiar, políticas públicas e desenvolvimento
[manuscrito] : o Programa Nacional de Alimentação Escolar
(PNAE) e ações para impulsionar o desenvolvimento rural de
regiões vulneráveis / Guilherme Eterovik Gonçalves de Melo
Silva. – 2021.
[13], 91 f. : il.

Trabalho de conclusão de Curso (Graduação em
Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de
Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientador: Alexandre Queiroz Guimarães

Bibliografia: f. 97-103

1. Agricultura familiar – Vale do Jequitinhonha (MG). 2.
Desenvolvimento rural – Vale do Jequitinhonha (MG). 3.
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 4.
Agronegócio – Vale do Jequitinhonha (MG). 5. Políticas públicas
– Vale do Jequitinhonha (MG). I. Guimarães, Alexandre Queiroz.
II. Título.

CDU 631(815.0 Vale do Jequitinhonha)

Guilherme Eterovik Gonçalves de Melo Silva

AGRICULTURA FAMILIAR, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO: O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E AÇÕES PARA IMPULSIONAR O DESENVOLVIMENTO RURAL DE REGIÕES VULNERÁVEIS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Aprovada na Banca Examinadora



Prof Alexandre Queiroz Guimarães



Prof. Carla Bronzo



Prof..Flávia Duque Brasil

Belo Horizonte, 27 de janeiro de 2021

AGRADECIMENTOS

Agradeço,

Primeiramente a Deus pela vida, por todos meus privilégios e pela oportunidade de encarnar ao lado de pessoas maravilhosas.

À minha mãe Valéria e ao meu pai Marcelo, que sempre foram pais amorosos e que me ensinaram a importância do estudo, da leitura, do trabalho e do amor ao próximo, além de terem me dado liberdade, e acesso à melhor educação, lazer e cultura. E também ao meu irmão Daniel, que sempre foi um ótimo amigo e companheiro.

À minha Tia Cristina, e aos meus primos Bruno, Noah e Chiara por todo amor e carinho de sempre.

Aos meus amigos e irmãos Fred, Figueira, Vini, Rafa, Gruds, Fábio, Brunão e Artur, bem como às minhas amigas e irmãs Mari, Luli, Bruna, Teti, Paola, Paulinha e Bela, que considero minha família e que fazem a minha vida mais leve, cheia de encontros, de amor e de alegria.

Aos meus grandes amigos do CSAP, que também se tornaram meus irmãos e que vou levar para a vida toda: Luquinhas, Digão, Gominho, Lucca, Brunão, Pedrão e Vitor Elias, que tornaram a vida acadêmica mais divertida e que me ensinaram bastante.

A todos os meus colegas do 39 CSAP e de outras salas que tive o privilégio de conviver ao longo dos últimos quatro anos.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Alexandre Guimarães, que é um excelente pesquisador e professor, que me ajudou em todos os momentos do trabalho e me mostrou os melhores caminhos a serem seguidos.

A todos os professores que tive no Colégio Magnum Agostiniano – Cidade Nova, onde recebi toda a minha base de educação ao longo de 16 anos.

A todos os professores, pesquisadores, funcionários e colegas da Fundação João Pinheiro. Tenho muito orgulho da instituição, de todos que a compõem e sou grato por todo o conhecimento e carinho que recebi. Sei que por meio da FJP estou preparado para servir ao Estado de Minas Gerais.

RESUMO

O espaço rural brasileiro é marcado por grande heterogeneidade e dicotomia entre duas formas de produção, o agronegócio e a agricultura familiar. O primeiro é mecanizado, produzido em latifúndios e voltado para a exportação, já o segundo é produzido em pequenos lotes, por um núcleo familiar e é fundamental para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) da população. No Brasil, existem 10 milhões de pessoas ocupadas com a agricultura familiar, apesar disso, essas detêm apenas 23% das terras agrícolas disponíveis. Esta forma de produção foi, ao longo da história, ignorada pelo poder público em prol do agronegócio, e foi apenas nas últimas décadas que a agricultura familiar passou a ser valorizada a receber atenção do Estado. Neste contexto, surgem políticas como o Pronaf em 1996, o PAA em 2013 e a vinculação da agricultura familiar ao PNAE por meio da Lei nº 11.947 em 2009, que estabeleceu o mínimo de 30% de aquisição de alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar. Este último, o PNAE, é um programa antigo, que foi reformulado e em 2019 teve um investimento de 4 bilhões de reais e forneceu 10 bilhões de refeições a 40 milhões de estudantes em todo o país. Desta forma, a vinculação da agricultura familiar ao PNAE tem o potencial de fornecer alimentação saudável, variada e que respeite os hábitos regionais de todos esses estudantes, além de fomentar a produção agrícola e o desenvolvimento local. Em média, esta vinculação foi responsável por garantir a compra de 35,79% de alimentos da agricultura familiar ao PNAE em 2017. Para entender os méritos e as dificuldades da aplicação desta política nos municípios foram analisados diferentes estudos que mostram resultados importantes da política em diversas localidades. Esses mostraram a capacidade do programa de estimular compras governamentais mais sustentáveis, de promover a SAN, de estimular economias locais e de diversificar a produção e aumentar a renda dos produtores. Apesar disso, foram apontados diversos problemas para a vinculação da política como: dificuldades para obter documentos e certificados; normas sanitárias inconsistentes com a forma de produção; baixa oferta de créditos; problemas relativos a transporte e logística; e carência de assistência técnica; o que aponta para a importância dos gestores locais para o sucesso da vinculação. Para entender melhor o funcionamento da política em uma região pobre e marcada pela agricultura familiar, foi realizado estudo no território do Médio e Baixo Jequitinhonha, localizado à nordeste do Estado de Minas Gerais. O território, marcado por baixos indicadores socioeconômicos, possui 68.852 pessoas ocupadas com a agricultura familiar e distribuídas em 26.877 estabelecimentos agropecuários. Segundo o Censo Agropecuário 2017, esses produtores possuem baixo acesso a créditos, à assistência técnica e estão pouco associados e cooperados, e os dados do FNDE mostram aumento da aquisição da agricultura familiar ao PNAE entre 2011 e 2017. Já a pesquisa qualitativa, realizada com servidores das prefeituras dos municípios de Almenara, Araçuaí e Jequitinhonha mostrou que o PNAE tem gerado melhoria da qualidade de vida dos produtores e acesso a diversos bens e serviços. A assistência técnica, principalmente da EMATER-MG, em parceria com as prefeituras tem sido fundamental para a boa execução da política. Apesar disso, existem problemas relativos ao transporte, à falta de irrigação da produção e dificuldades para a compra de associações e cooperativas. Conclui-se que os gestores e a assistência técnica local têm fundamental importância para o sucesso da política, e que se bem executada, esta vinculação tem o potencial de gerar benefícios a milhões de estudantes e de fomentar o desenvolvimento rural sustentável do país.

Palavras-chave: agricultura familiar, PNAE, desenvolvimento rural, Jequitinhonha

ABSTRACT

The Brazilian rural space is marked by great heterogeneity and dichotomy between two forms of production, agribusiness and family farming. The first is mechanized, produced in large states and turned to export, and the second is produced in small lands, by a family nucleus and is essential to guarantee the Food and Nutrition Security (FNS) of the population. In Brazil, there are 10 million people engaged in family farming, despite that, they hold only 23% of the available agricultural land. This form of production has, throughout history, been ignored by the public authorities in favor of agribusiness, and it was only in recent decades that family farming began to be valued and receive attention from the State. In this context, policies such as Pronaf in 1996, PAA in 2013 and the linking of family farming to PNAE through Law No. 11,947 in 2009, which established a minimum of 30% of food purchases from family farming for school lunch. The latter, the PNAE, is an old program, which was reformulated and in 2019 it had an investment of R \$ 4 billion and provided 10 billion meals to 40 million students across the country. In this way, linking family farming to PNAE has the potential to provide healthy, varied food that respects the regional habits of all these students, in addition to promoting agricultural production and local development. On average, this link was responsible for ensuring the purchase of 35.79% of food from family farming to PNAE in 2017. To understand the merits and difficulties of applying this policy in the cities, different studies were analyzed that show important results of the policy in different locations. These showed the program's ability to promote more sustainable government purchases, to promote FNS, to promote local economies and to diversify production and increase income for producers. Despite this, several problems were identified for linking the policy, such as: difficulties in obtaining documents and certificates; health standards inconsistent with the production form; low credit supply; problems related to transport and logistics; and lack of technical assistance; which points to the importance of local managers for the success of the link. To better understand how the policy works in a poor region marked by family farming, a study was carried out in the Middle and Lower Jequitinhonha territory, located northeast of Minas Gerais. The territory, marked by low socioeconomic indicators, has 68,852 people employed in family farming and distributed in 26,877 agricultural establishments. According to the 2017 Agricultural Census, these producers have low access to credits, technical assistance and are little associated and cooperative, and FNDE data show an increase in the acquisition of family farming from PNAE between 2011 and 2017. The qualitative research, carried out with civil servants from the city halls of the cities of Almenara, Araçuaí and Jequitinhonha, showed that the PNAE has improved the quality of life of producers and access to various goods and services. Technical assistance, mainly from EMATER-MG, in partnership with city halls, has been fundamental for the good execution of the policy. Despite this, there are problems related to transport, the lack of production irrigation and difficulties in purchasing from associations and cooperatives. It is concluded that managers and local technical assistance are of fundamental importance for the success of the policy, and that, if well implemented, this linkage has the potential to generate benefits for millions of students and to foster sustainable rural development in the country.

Key words: family farming, PNAE, rural development, Jequitinhonha

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 - Estrutura lógica de vinculação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com a agricultura familiar	47
Figura 2 - Resultados e efeitos esperados da iniciativa de vinculação do Programa Nacional de Alimentação Escolar com a agricultura familiar.....	48
Figura 3 - Fatores de contexto da implementação das compras da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar	49
Figura 4 - Mapa de Minas Gerais e a distribuição dos 17 territórios de desenvolvimento	66
Figura 5 - Microterritórios e Municípios do Alto e do Médio e Baixo Jequitinhonha ..	67

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Índices de recursos financeiros, número e valor médio dos contratos do Pronaf, Brasil, 1999 a 2019.....	37
Gráfico 2 - Volume de recursos aplicados por grupo do Pronaf (2000, 2008 e 2018).....	37

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Série Histórica dos Censos Agropecuários – 1975-2017 – Brasil	29
Tabela 2 - Censo Agropecuário 2006 – Número de estabelecimentos, Área Total (ha) e Pessoal Ocupado na Agricultura Familiar e na Agricultura Não Familiar	30
Tabela 3 - Censo Agropecuário 2017 – Número de estabelecimentos, Área Total (ha) e Pessoal Ocupado na Agricultura Familiar e na Agricultura Não Familiar	31
Tabela 4 - Censos Agropecuários 2006 e 2017 – Variações do Número de Estabelecimentos, da Área Total (ha) e do Pessoal Ocupado na Agricultura Familiar e na Agricultura Não Familiar	31
Tabela 5 - Valor das receitas ou rendas obtidas pelos estabelecimentos de agricultura familiar, Número de estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar que obtiveram receita ou com outra renda do produtor, Renda média obtida por estabelecimento agropecuário de agricultura familiar (Receitas/ nº de estabelecimentos) por Grupos de área total	33
Tabela 6 - Recursos do Pronaf e do total de Crédito Rural, Brasil, milhões R\$, 1999 a 2019	36
Tabela 7 - Valores, quantidades adquiridas e beneficiários do PAA no período de 2011 a 2018	40
Tabela 8 - Resultado do percentual de recurso executado nos municípios e estados referentes à aquisição de gêneros da agricultura familiar com base no Demonstrativo Sintético Anual (DSA) por regiões e Brasil. FNDE, 2010	52
Tabela 9 - Justificativa para o não atendimento aos 30% de recurso executado na compra da agricultura familiar – Brasil e Regiões. FNDE, 2010	52
Tabela 10 - Valor transferido pelo FNDE às Entidades Executivas, Valor de aquisições da agricultura familiar pelas Entidades Executivas, Porcentagem de Entidades Executivas que não realizaram compras da Agricultura Familiar, % de Entidades Executivas que cumpriram o mínimo requisitado de 30%, 2011 a 2017, Brasil	53
Tabela 11 - Número e porcentagem de agricultores familiares que venderam para o PNAE, segundo mudanças na produção, comercialização e renda. Municípios do estado de São Paulo, 2012	58

Tabela 12 - PIB, valor adicionado por atividade (agropecuária, indústria e serviços), impostos e composição setorial do PIB de Minas Gerais e do Alto e do Médio e Baixo Jequitinhonha - 2017	71
Tabela 13 - PIB, população, PIB per capita, Percentual do PIB per capita em relação à média do Estado e Percentual da população em relação à do Estado de Minas Gerais e do Alto e do Médio e Baixo Jequitinhonha - 2017	72
Tabela 14 - Número de estabelecimentos, Área dos estabelecimentos agropecuários, Área média dos estabelecimentos (ha/estab.), Condição do produtor agropecuário, Pessoal ocupado total e Pessoal ocupado com 14 anos ou mais de idade total e por sexo, Território do Médio e Baixo Jequitinhonha, 2017	73
Tabela 15 - Número de estabelecimentos da agricultura familiar segundo a associação do produtor à cooperativa e/ou à entidade de classe no território do Médio e Baixo Jequitinhonha - 2017	74
Tabela 16 - Número de estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar segundo a posse da DAP pelo produtor no território do Médio e Baixo Jequitinhonha - 2017.....	75
Tabela 17 - Número de estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar que obtiveram financiamento de acordo por recursos provenientes de programas governamentais de crédito no território do Médio e Baixo Jequitinhonha - 2017 ...	76
Tabela 18 - Número de estabelecimentos agropecuários que obtiveram financiamento de acordo com o agente financeiro responsável pelo financiamento no território do Médio e Baixo Jequitinhonha - 2017.....	77
Tabela 19 - Número de estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar de acordo com a origem da orientação técnica recebida no território do Médio e Baixo Jequitinhonha - 2017.....	78
Tabela 20 - Percentual de compras da agricultura familiar pelo PNAE nos municípios do território do Médio e Baixo Jequitinhonha, 2011 a 2017	80
Tabela 21 - Área dos estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar e Número dos estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar, nos municípios de Almenara, Araçuaí e Jequitinhonha e no território do Médio e Baixo Jequitinhonha, 2017	83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

CECANES – Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar

CEIA – Comissão Estadual Intersectorial de Alimentação Escolar

CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural

CNAE – Campanha Nacional de Alimentação Escolar

CNME – Campanha Nacional de Merenda Escolar

CODEVALE – Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf

DNTR – Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais

DSA – Demonstrativo Sintético Anual

EEx – Entidades Executoras

EJA – Educação de Jovens e Adultos

EMATER-MG – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FISI – Fundo Internacional de Socorro à Infância

FJP – Fundação João Pinheiro

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDENE – Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios

IEF-MG – Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais

IEPHA – Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais

IFNMG – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ONU – União das Nações Unidas
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PDVJ – Plano de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha
PESI – Plano Estratégico de Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais
PIB – Produto Interno Bruto
PLANOMESO – Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentados dos Mesovales Jequitinhonha e Mucuri
PMA – Programa Mundial de Alimentos
PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PROCESSO – Programa de Pavimentação de Ligação e Acessos Rodoviários aos Municípios
PROINF – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SSAN – Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
UEx – Unidades Executoras
UFVJM – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIMONTES – Universidade Estadual de Montes Claros
VA – Valor Adicionado

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	Agricultura familiar.....	18
2.1	Breve histórico do surgimento da agricultura no mundo e no Brasil	18
2.2	Histórico da agricultura familiar e do desenvolvimento rural no Brasil	19
2.3	Agricultura familiar: definições e conceitos	24
2.4	Caracterização e perfis da agricultura familiar no Brasil.....	28
2.5	Principais programas de fomento à agricultura familiar no Brasil	33
2.5.1	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) 34	
2.5.2	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	38
2.5.3	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	41
3	O PNAE E SUA VINCULAÇÃO COM A AGRICULTURA FAMILIAR.....	43
3.1	Histórico do PNAE.....	43
3.2	Vinculação do PNAE com a agricultura familiar.....	45
3.3	Processo de aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar	49
3.4	Panorama das compras da agricultura familiar pela alimentação escolar, entre 2010 e 2017	51
3.5	Revisão teórica: desafios, dificuldades e méritos da vinculação da agricultura familiar ao PNAE	54
3.6	Considerações sobre o capítulo	62
4	VINCULAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR AO PNAE NO TERRITÓRIO DO MÉDIO E BAIXO JEQUITINHONHA	65
4.1	Geografia do Vale do Jequitinhonha	65
4.2	Breve histórico do Vale do Jequitinhonha	68
4.3	Caracterização econômica dos territórios do Jequitinhonha	70
4.4	Caracterização da agricultura familiar no território do Médio e Baixo Jequitinhonha.....	72
4.5	Vinculação da agricultura familiar ao PNAE no território do Médio e Baixo Jequitinhonha	79

4.6	A vinculação da agricultura familiar ao PNAE em 3 municípios do território: Almenara, Araçuaí e Jequitinhonha.....	81
4.7	Pesquisa qualitativa realizada com os municípios de Almenara, Araçuaí e Jequitinhonha.....	83
4.7.1	Dificuldades da implementação da Lei nº 11.947	84
4.7.2	Desafios atuais e méritos da aquisição da agricultura familiar pelo PNAE	86
4.7.3	Funcionamento das chamadas públicas.....	87
4.7.4	Impacto da venda ao PNAE para os agricultores familiares e outros canais de venda.....	88
4.7.5	A assistência técnica nos municípios	89
4.7.6	Considerações sobre as entrevistas (apêndice A).....	91
5	Considerações finais	93
	REFERÊNCIAS.....	97
	APÊNDICE A – ROTEIRO ENTREVISTA	104

1 INTRODUÇÃO

O espaço rural brasileiro é marcado por grande heterogeneidade, em que é possível perceber uma dicotomia. De um lado, existe um modelo de produção mecanizado, realizado em latifúndios e voltado principalmente para a exportação, o chamado agronegócio. De outro lado, existe um modelo de produção realizado em pequenos lotes, em que a produção é gerida por um núcleo familiar, que é a agricultura familiar. O primeiro foi historicamente privilegiado pelo poder público brasileiro por meio de políticas e do fácil acesso a obtenção de financiamentos. Enquanto o segundo foi menosprezado pelas políticas públicas durante muitos anos, e é até hoje estereotipado como atrasado.

No Brasil, a agricultura ocupa um espaço de cerca de 351 milhões de hectares, divididos em cerca de 5 milhões de estabelecimentos agropecuários, que estão ocupados por cerca de 15,1 milhões de pessoas. Do total de estabelecimentos agropecuários, 77% são de agricultura familiar, e 23% são de agricultura não familiar, parcela que é composta, dentre outros grupos, pelo agronegócio. Apesar disso, a área ocupada pela agricultura familiar no espaço rural é de apenas 23% do total, enquanto a agricultura não familiar ocupa uma área de 77% do total, o que mostra uma grande desigualdade no campo (IBGE, 2017).

Em relação ao pessoal ocupado, do total de aproximadamente 15 milhões, cerca de 5 milhões ou 33% estão ocupadas com a agricultura não familiar. Dessa forma, pouco mais de 10 milhões de pessoas ou 66% do total, realizam sua produção em um modelo de agricultura familiar. Assim sendo, apesar da maior população do meio rural ser composta por agricultores familiares, e de possuírem mais estabelecimentos, esses possuem menor área de plantio. É importante ressaltar também que os agricultores familiares são um grupo muito heterogêneo de produtores, já que existe uma grande variedade em relação a área de seus estabelecimentos agropecuários e a renda obtida por eles. Dessa forma, este grupo é composto por produtores com diferentes condições de renda e de produção, que vão desde produtores que vivem em condições precárias, até produtores que possuem acesso a técnicas mais avançadas de produção (IBGE, 2017).

Ressalta-se ainda que, apesar de menos área disponível, os agricultores familiares são responsáveis por alimentar grande parte da população brasileira, já que “nas culturas permanentes, o segmento responde por 48% do valor da produção de

café e banana; nas culturas temporárias, são responsáveis por 80% de produção da mandioca, 69% do abacaxi e 42% do feijão” (IBGE, 2017), alimentos que estão presentes diariamente na mesa dos brasileiros. Desse modo, a agricultura familiar é de fundamental importância para a garantia da segurança alimentar e nutricional da população, assim como do desenvolvimento rural sustentável no país (MATTEI, 2014).

Apesar dessa importância para a alimentação da população, a agricultura familiar durante muitos anos não recebeu a devida atenção do poder público. Somente nas últimas décadas, em um contexto de implementação de diversas políticas sociais e voltadas ao combate da pobreza rural, surgem também políticas voltadas à agricultura familiar no país. Algumas políticas de apoio surgidas foram o Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf) em 1996, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003, e a vinculação da agricultura familiar ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em 2009, que definiu um mínimo de 30% de aquisição da agricultura familiar para a merenda escolar em todos os municípios. Este modelo de produção também passou a ser legislado por meio da Lei nº 11.326, de 2006, que é conhecida como a Lei da Agricultura Familiar, e que fornece as diretrizes para a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

Em meio a essas políticas, a vinculação da agricultura familiar ao PNAE, por meio da Lei 11.947 de 2009, é uma que se destaca pelo impacto que pode ser gerado, visto que o PNAE é um programa antigo e bem estruturado de abrangência nacional. Em 2019, o governo federal investiu cerca de R\$ 4 bilhões de reais na merenda escolar de todos os estudantes da rede pública do país, garantindo o fornecimento de cerca de 10 bilhões de refeições anuais a cerca de 40 milhões de estudantes. Neste contexto, a vinculação da agricultura familiar ao PNAE tem o objetivo de garantir que todos esses alunos disponham de alimentação rica e saudável, e que, ao mesmo tempo, estimular a produção dos agricultores familiares, o desenvolvimento rural sustentável e o fortalecimento das economias locais. Dessa forma, se bem executada a política pode gerar diversos benefícios.

Assim sendo, o objetivo do trabalho é analisar a importância da vinculação da agricultura familiar ao PNAE, apontando os principais desafios, dificuldades, méritos e os fatores que podem levar ao sucesso da política em alguns lugares e em outros não, 11 anos após a promulgação da Lei nº 11.947, que definiu o mínimo de 30% de compras da agricultura familiar para o PNAE; e analisar como tem funcionado

esta vinculação em um território pouco desenvolvido e marcado pela forte presença da agricultura familiar, o Médio e Baixo Jequitinhonha.

Dessa forma, os objetivos específicos do trabalho são: analisar e caracterizar a agricultura familiar no país, sua importância para o desenvolvimento rural sustentável, seus desafios e as principais políticas que a estimulam; analisar a importância da vinculação da agricultura familiar ao PNAE, quais tem sido seus resultados méritos, e o que outros estudos e experiências têm mostrado nesses 11 anos de execução da política; e por fim, analisar e caracterizar a agricultura familiar e sua vinculação ao PNAE no território do Médio e Baixo Jequitinhonha, com foco em três municípios selecionados: Almenara, Araçuaí e Jequitinhonha.

Assim, o segundo capítulo realiza um estudo mais aprofundado sobre a agricultura familiar no Brasil. É apresentando um histórico da agricultura familiar e do desenvolvimento rural, sua relevância nacional, suas características e as principais políticas públicas que fortalecem este modelo de produção.

Em seguida, o terceiro capítulo foca na vinculação da agricultura familiar ao PNAE. Para isso, é apresentando um histórico do programa, qual foi o contexto de seu surgimento, a estrutura lógica e os objetivos desta vinculação, qual o panorama de compras da agricultura familiar pelo PNAE em todo o território nacional desde a promulgação da legislação até 2017, e o que alguns estudos e pesquisas relevantes sobre o tema analisaram sobre esta vinculação, identificando característica, desafios, méritos e dificuldades do processo em diferentes locais.

Já o quarto capítulo foca em analisar a vinculação da agricultura familiar ao PNAE no território do Médio e Baixo Jequitinhonha. Para tal, é realizada uma breve análise da geografia do território, seguido por um breve histórico do desenvolvimento e das mudanças recentes ocorridas no Jequitinhonha, além de uma caracterização de sua economia. Em seguida, é caracterizada a agricultura familiar no território e a vinculação da agricultura familiar ao PNAE no Médio e Baixo Jequitinhonha. Por fim, são caracterizados os municípios selecionados de Almenara, Araçuaí e Jequitinhonha, e são realizadas entrevistas semiestruturadas com atores das prefeituras dos três municípios, com o objetivo de compreender os méritos e os desafios da execução da política no território, apontando os caminhos para o sucesso na aquisição da agricultura familiar para o PNAE.

Desta forma, a metodologia utilizada no trabalho foi revisão bibliográfica sobre a temática da agricultura familiar e do desenvolvimento rural no capítulo 2, além

de dados obtidos por meio dos Censos Agropecuários realizados pelo IBGE. Já no capítulo 3, também foi utilizada revisão bibliográfica para apresentar a vinculação da agricultura familiar ao PNAE, além de revisão bibliográfica sistemática de estudos que mostram o funcionamento desta vinculação em diferentes localidades do país. Ademais, o capítulo 3 também utiliza de dados primários obtidos por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que mostram o panorama de compras da agricultura familiar pelo PNAE entre 2011 e 2017.

Já o capítulo 4 também utiliza de revisão bibliográfica, de dados obtidos por meio do PIB dos Municípios (IBGE) e de dados primários obtidos por meio do Censo Agropecuário (2017) para caracterizar a região, e que compõem parte da pesquisa quantitativa. Em seguida, são utilizados dados relativos as compras da agricultura familiar pelo PNAE entre 2011 e 2017 nos municípios do território do Médio e do Baixo Jequitinhonha, obtidos por meio do FNDE. Por fim, é realizada uma breve caracterização dos municípios selecionados de Almenara, Araçuaí e Jequitinhonha, por meio de dados do IBGE, e em seguida é realizada pesquisa qualitativa com atores das prefeituras dos três municípios, por meio de entrevistas semiestruturadas.

2 AGRICULTURA FAMILIAR

O presente capítulo tem o objetivo de discutir sobre a importância da agricultura familiar para o Brasil, apresentando sua história, sua importância para o desenvolvimento rural, suas definições e conceitos, suas características e uma breve apresentação sobre os principais programas públicos que fomentam seu desenvolvimento no país.

2.1 Breve histórico do surgimento da agricultura no mundo e no Brasil

Durante 2.5 milhões de anos, os humanos se dedicaram a caça e coleta de plantas silvestres e animais selvagens, sem intervir na produção e procriação, como parte de um estilo de vida nômade. Entretanto, há cerca de 10 mil anos, os Homo Sapiens passaram a dedicar a maior parte de seu tempo ao manejo, cultivo e manipulação de frutas, grãos e carne, em um processo chamado pelos historiadores de Revolução Agrícola, dando início ao surgimento da agricultura. Durante muito tempo, os estudiosos acreditaram que a agricultura surgiu no Oriente Médio e se espalhou para o resto do planeta, todavia, hoje é consenso que esta surgiu de forma independente ao redor do mundo (HARARI, 2016).

O surgimento da agricultura transformou a forma de vida dos humanos, que passaram a viver em assentamentos permanentes e aumentaram de forma rápida e radical, como nenhuma sociedade caçadora-coletora havia conseguido. Os excedentes de comida produzidos pelos camponeses, aliados a inovações tecnológicas de transportes, permitiram o surgimento de cidades, reinos e de complexas redes de comércio (HARARI, 2016).

No Brasil, existem vestígios da prática de agricultura primitiva em todas as regiões do país, encontrados em diversos sítios arqueológicos, muito antes da chegada dos europeus à América. Inicialmente, a maioria dos povos indígenas viviam do extrativismo e migravam de uma região após o esgotamento de recursos desta. Posteriormente, alguns povos se tornaram agricultores por meio do desenvolvimento de técnica de cultivo, adaptando suas plantações às condições naturais de acordo com o tipo de lavoura, e plantando hortas ao redor das aldeias. Considerando os achados arqueológicos, é possível estabelecer a mandioca, o milho e a batata-doce como as principais espécies cultivadas no Brasil pré-colonial.

Com a chegada dos portugueses ao Brasil, no início do século XVI, grande parte do território passa a ser dominada pelo reino de Portugal, que distribui as terras a setores sociais privilegiados. Neste contexto, é instituído o ciclo de produção monocultor do açúcar no país, que era voltado para exportação, realizado em latifúndios e dominado por elites coloniais. Como consequência, surge a agricultura de subsistência no Nordeste do país, como uma atividade acessória a esse sistema principal. Este modelo excludente e desigual se mantém nos ciclos econômicos seguintes e cria uma grande contraposição no campo: de um lado, grandes áreas férteis de produção agrícola voltadas para exportação, e de outro lado, uma grande massa de trabalhadores com pouco acesso à terra, em condições adversas, com baixa capacidade produtiva e com praticamente nenhuma atenção do poder público, gerando intensa pobreza, desigualdade e exclusão social no espaço rural brasileiro. Dessa forma, Mattei (2014) estabelece que:

(...) é sempre na franja de um processo produtivo comandado pela grande agricultura assentada na propriedade da terra, ao estilo plantation norte-americano, que vai se firmar aquilo que hoje é conceituado como agricultura familiar, ou seja, uma estrutura produtiva que sempre foi relegada ao segundo plano no desenvolvimento rural do país. (MATTEI, 2014, p.72)

O modelo de agricultura monocultor, latifundiário, escravocrata e voltado para a exportação se manteve no Brasil, mesmo após o fim do período colonial. Todavia, isso não impediu que os espaços que escapavam da dominação dos senhores da terra fossem utilizados de forma produtiva por pequenos agricultores camponeses, de base comunitária e familiar, como uma forma de resistência aos grandes empreendimentos (WANDERLEY, 2014).

2.2 Histórico da agricultura familiar e do desenvolvimento rural no Brasil

A dicotomia do mundo agrário brasileiro, criada durante o ciclo de produção do açúcar no país, se manteve nos ciclos econômicos seguintes. Esse processo de desigualdade e de exclusão no campo aumentou principalmente durante os ciclos do algodão e da borracha, se expandindo e se reproduzindo também para a região Norte do Brasil. Os ciclos de pecuária no Sul e de café no Sudeste do país também contribuíram para gerar novas formas de desigualdade no meio rural brasileiro, criando novas relações de trabalho que exploravam os trabalhadores rurais pobres (MATTEI, 2014).

As primeiras transformações no meio rural do país ocorreram a partir do período pós-guerra do século XX, principalmente na década de 1970, quando a produção agropecuária passou por intensas transformações, em um processo conhecido como “modernização conservadora da agricultura brasileira”, que levou a uma expansão da produção por meio da utilização de insumos, máquinas e equipamentos industriais (MATTEI, 2014).

Este período foi marcado pela expansão da produção de soja, pela grande concessão e concentração de créditos agrícolas, pelo favorecimento da produção voltado para a exportação e pelo privilégio aos grandes agricultores. A modernização trouxe também várias consequências sociais e ambientais para o espaço rural brasileiro, como o aumento da pobreza rural, da exclusão social e da concentração fundiária, além de aumento da degradação ambiental. Durante o período também houve grande expulsão da mão de obra do campo e intensos processos migratórios. (DELGADO, 2009). Ocorreram também muitos debates em torno da reforma agrária, mas o regime militar inibiu as lutas e movimentos em torno desta ideia, já que privilegiou a agricultura agroexportadora e conseqüentemente um modelo excludente e concentrador no campo.

No início da década seguinte, de 1980, houve grande crise da dívida externa no Brasil, aumento da inflação e do pagamento de juros, levando a um baixo crescimento do PIB durante o período e a um colapso financeiro do Estado. Apesar disso, a agricultura obteve um desempenho econômico relativamente melhor do que a indústria, já que o governo militar, com medo de um desabastecimento interno, favoreceu um aumento da produção agrícola. Ademais, em um contexto de baixa dos preços das commodities no mundo, a desvalorização da taxa de câmbio pelo governo compensou as perdas dos exportadores. A década de 1980 também marca o surgimento de novos atores do mundo rural, como os “sem terra”, os “posseiros”, os “pequenos produtores” e os “seringueiros”, que passam a demandar políticas de créditos rurais e reforma agrária. Esses atores passam a se organizar em movimentos como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), os sindicatos, e passam-se a discutir os efeitos negativos da modernização agrícola no Brasil e a buscar-se um novo modelo de desenvolvimento rural, menos excludente e desigual. (DELGADO, 2009).

Na década de 1990 a inflação se reduziu, a economia se estabilizou e o Estado passou a apresentar novas propostas voltadas ao desenvolvimento rural,

estimulados por alguns aspectos do período. O primeiro aspecto foi a descentralização política e financeira de grande parte das políticas públicas para os municípios, em função de regulamentações estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, que passam a valer no período. Um segundo aspecto foi a organização da sociedade civil de forma proativa e propositiva em torno de demandas sociais, que antes eram reprimidas pela ditadura militar, levando ao surgimento de uma diversidade de organizações e associações, com demandas diferentes e muitas vezes conflituosas. Um terceiro aspecto é que a sustentabilidade e o meio ambiente passaram a ser incluídos nas discussões das instituições e do Estado à época, sendo criadas regulamentações e controles de atividades econômicas. A Conferência da ONU (Organização das Nações Unidas) para O Meio Ambiente, realizada em 1992 no Rio de Janeiro, foi importante para a mobilização sobre o tema, apesar de poucos resultados práticos terem sido gerados à época (SCHNEIDER, 2010).

O novo debate sobre o desenvolvimento rural no país surgiu em decorrência de alguns fatores, como o aumento das “discussões em torno da agricultura familiar e de seu potencial como modelo social, econômico e produtivo para a sociedade brasileira” (SCHNEIDER, 2010, p. 515). A agricultura familiar passa então a receber legitimação, se apresentando como uma oposição ao agronegócio e se tornando uma categoria política em busca de reivindicações, demandando formas diferentes de comercialização e de crédito. Foram reivindicações promovidas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG), e pelo Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais (DNTR) e que geraram movimentos importantes como as Jornadas Nacionais da Luta. Também surgiram estudos importantes sobre a agricultura familiar, como o projeto FAO/INCRA (1994) e o Censo Agropecuário de 1996, que estabeleceram conceitos importantes, sugeriram ações governamentais e foram importantes na implantação de políticas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O Pronaf surge com o objetivo de fornecer créditos agrícolas para custeio e investimento na produção familiar por meio de diferentes linhas de crédito aos agricultores familiares, também em 1996 durante o Governo Fernando Henrique Cardoso. O Programa surge assim em um contexto de ações do Estado voltadas ao meio rural, que incluíram a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1988 e de ações de estímulo à reforma agrária (SCHNEIDER, 2010).

O segundo governo Fernando Henrique Cardoso foi responsável por um “relançamento do agronegócio”, ao final da década de 1990, por meio de algumas iniciativas. A primeira foi um investimento prioritário em infraestrutura territorial que incorporou novos espaços ao agronegócio. A segunda iniciativa foi a reorganização da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) para atuar aliada ao agronegócio. A terceira foi a regulação e fiscalização frouxa de terras, não atuando em relação às chamadas “terras devolutas”. A quarta iniciativa foi a desvalorização da taxa cambial, que tornou o agronegócio competitivo internacionalmente (DELGADO, 2005).

A década de 1990 ainda é marcada pela confluência entre dois projetos que percorrem direções opostas, e que ambos “requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (DAGNINO, 2004). Essa primeira direção, relacionada ao governo Cardoso, ilustra o que Dagnino chama de projeto político neoliberal, marcado por privatizações, liberalização do mercado e estímulo às exportações em prol de uma balança comercial superavitária, em um período também caracterizado por uma crise do Estado e por um aumento da dívida externa. Entretanto, surgia também, às margens desse modelo, medidas de estímulo à uma democracia participativa dos cidadãos, um projeto político democratizante (DAGNINO, 2004). No meio rural, essa disputa foi marcada pela oposição entre o agronegócio, voltado para uma especialização agrícola em prol da exportação, e um projeto alternativo baseado na agricultura familiar e na reforma agrária, projetos que disputavam a atenção das políticas públicas de forma conflitiva.

No contexto da década de 2000, destacam-se as políticas de desenvolvimento territorial e rural no Brasil, que impactaram diretamente nas condições de produção e de desenvolvimento da agricultura familiar. As organizações que representavam a agricultura familiar nos Colegiados Territoriais, por meio de sindicatos e de movimentos de trabalhadores rurais sem-terra, tiveram grande influência, com parte significativa dos agricultores familiares exercendo o seu direito de participação social na construção e execução de projetos e ações territoriais (FAVARETO, 2010).

Favareto (2010) destaca a inovação nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil na década de 2000, chamada por ele de “década de experimentações”, assim como a importância da abordagem territorial no planejamento e implantação dessas políticas. O segmento de Infraestrutura Municipal do Pronaf (Proinf) passa a

destinar recursos a projetos intermunicipais ainda no Governo Fernando Henrique Cardoso, mas é no governo Lula que é criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial no MDA para gerir esta linha específica do Pronaf. Outro programa de desenvolvimento territorial rural que Favareto destaca é o Territórios da Cidadania, criado em 2008 no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, considerado pelo autor uma inovação parcial, já que não busca uma verdadeira integração das políticas e não supera a “dicotomia entre redução da pobreza e dinamização econômica” (FAVARETO, 2010, p.35), fundamental para a abordagem territorial.

Para Favareto (2010), houve avanços e inovações parciais nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil, e o autor aponta quatro direções a serem seguidas para que elas tenham sucesso. A primeira direção é a criação de um pacto pela paridade entre as regiões rurais e urbanas no Brasil, já que apesar da redução na pobreza e na desigualdade, ainda há uma grande assimetria entre essas regiões. Dessa forma, é necessário que as políticas visem o acesso a bens e serviços básicos, além de trabalho e renda no meio rural. Uma segunda direção é a criação de uma Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, que deve garantir a continuidade de políticas e definir as competências de cada ente quanto ao planejamento e execução. Essa Lei deve se desdobrar em uma terceira direção, que é a criação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, que deve ser estruturada em eixos que valorizem a produção agropecuária, a qualidade de vida, a inserção competitiva por meio de vantagens comparativa e a participação social. A quarta direção é a necessidade de reforma nas organizações, nos serviços e no incentivo ao desenvolvimento rural sustentável, por meio de uma prestação de melhores serviços e de assistência técnica pelas instituições. Além disso devem haver inovações nas formas de incentivo de concessões de serviços e de inovações nas exigências de contrapartidas dos estados pelo governo federal (FAVARETO, 2010).

Nota-se, portanto, com o processo de redemocratização, e a Nova República, um aumento da participação de atores sociais na definição da agenda de políticas públicas, surgindo conselhos e diversas ações voltadas ao combate da pobreza e em prol do desenvolvimento rural, o que se deu principalmente durante o Governo Lula (2003-2010). Três ordens de fenômenos de intervenção governamental foram importantes para a redução da pobreza rural, sendo o primeiro ligado ao crescimento econômico, ao aumento da oferta de emprego e ao aumento real do

salário mínimo, que elevou o poder de consumo da população, especialmente no interior do país, estimulando o desenvolvimento. Em segundo lugar, foram criados e ampliados programas sociais como o Bolsa Família e o Programa de Previdência Social Rural, que ampliaram o seu alcance e orçamento ao longo da década de 2000. E o terceiro motivo para a redução da pobreza rural, segundo Mattei (2014), foi:

(...) a implementação de um conjunto amplo de políticas públicas diferenciadas, de âmbito federal, dirigidas ao meio rural e destinadas a estimular a produção de alimentos através da agricultura familiar e a aumentar o acesso das populações carentes a estes alimentos (...) Neste particular merecem referência o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa Aquisição de Alimentos (PAA) e os Planos Safra da Agricultura Familiar, o Programa Nacional de Reforma Agrária (assentamentos, regularização fundiária e crédito fundiário), os Programas Territórios de Cidadania e Territórios Rurais de Identidade, o Programa Luz Para Todos (de eletrificação rural) e a Política de Habitação Rural, além de programas destinados a povos e populações tradicionais, antes “invisíveis” para a política governamental, como, por exemplo, as Comunidades Quilombolas. (MATTEI, 2014)

2.3 Agricultura familiar: definições e conceitos

A presente seção tem o objetivo de apresentar algumas visões e definições relacionadas ao conceito de “agricultura familiar” (segundo a legislação e segundo diversos autores), sua relação com o conceito de “campesinato”, suas características em sociedades capitalistas e sua importância para a construção de um modelo de desenvolvimento rural sustentável para o país, apesar do estereótipo negativo criado em relação a esta forma de produção.

Em primeiro lugar, é importante destacar a definição da agricultura familiar segundo a legislação federal. A Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, é responsável por estabelecer as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Rurais, e esta define que:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I – não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II – utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III – tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;

IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.
(BRASIL,2006)

Salienta-se ainda que a Lei nº 11.326 também trata de outras categorias além dos agricultores familiares, beneficiando também as categorias de silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas e povos quilombolas.

Em seguida, é importante ressaltar a relação do conceito de agricultura familiar com o conceito de campesinato. O campesinato é um termo que possui dupla conotação no país, já que ao mesmo tempo que representa uma produção tradicional, atrasada e pouco ligada ao mercado, também passou a ser visto como subversivo durante a ditadura militar, o que levou a adoção de outros termos, como “‘pequenos produtores’ ‘agricultores de subsistência’, e ‘produtores de baixa renda’, que, além de imprecisas, carregavam um forte conteúdo depreciativo” (WANDERLEY,2014, p.30). Dessa forma, o camponês seria diferente do agricultor familiar, já que o segundo estaria mais ligado ao mercado e à vida urbana.

Ademais, existem ainda algumas correntes ideológicas que consideram a agricultura familiar como uma parte do agronegócio brasileiro, dada sua integração com o mercado, visão essa que considera apenas a dimensão econômica e nega a dimensão identitária dessa categoria, que é excluída e tem um caráter, muitas vezes subalterno. Atualmente, há uma revalorização do campesinato como uma crítica a modernização conservadora e como parte de uma valorização da agroecologia. Além disso, os camponeses passaram a se organizar em todo o país “com o objetivo de afirmar a autonomia dos agricultores familiares” (WANDERLEY, 2014, p.31) e promover o desenvolvimento rural brasileiro. Dessa forma, mostra-se evidente que apesar da multiplicidade e heterogeneidade das categorias rurais, o mais importante é se atentar para a existência grande de agricultores sem patrão e sem latifúndio, que estão ligadas pelos laços familiares, e que possuem suas características próprias. Dessa forma, para Wanderley (2014), os conceitos de campesinato e de agricultura familiar podem ser considerados equivalentes.

Outros autores que relacionam o conceito de agricultura familiar ao de campesinato são Schmitz e Mota (2007). Os autores, definem três conceitos importantes relativos à agricultura não patronal, de forma cronológica e por um ângulo político. O primeiro conceito que eles definem é o “campesinato”, que assim como mostrado por Wanderley (2014), possui forte caráter político e ideológico e se apresentou como uma oposição ao modelo latifundiário. O segundo é a “pequena

produção”, que surgiu na década de 1970 em um contexto de ditadura e de modernização conservadora, substituiu o conceito “campesinato” e ajudou a despolitizar o tema. O terceiro conceito que surge é a “agricultura familiar”, em um contexto de redemocratização e incorporando diversos atores rurais. Desse modo, os autores entendem, por um ângulo político, que o conceito de agricultura familiar surge após o conceito de campesinato para determinar a mesma categoria de produtores.

Navarro (2011), assim como Schmitz e Mota (2007), argumenta que o termo agricultura familiar é mais recente, tendo sido usado a partir da década de 1990 no Brasil. Antes, os grupos ligados a pequena produção eram chamados de “minifundiários, pequenos produtores, agricultores de subsistência” (NAVARRO, 2011, p.192), camponeses, lavradores ou colonos. Segundo o autor, o conceito só passou a ser empregado na agenda política a partir do Tratado de Assunção e das ações sindicais comandadas pelo CONTAG, em que, durante um seminário sobre política agrícola que discutia a integração de pequenos produtores no Mercosul, foi sugerida a adoção do termo “agricultura familiar” em oposição a expressão “pequenos produtores”. Diversas propostas do CONTAG foram reconhecidas e incorporadas ao Pronaf durante seu surgimento, que institucionalizou e consolidou o termo “agricultura familiar”. Entretanto, segundo Navarro (2011), apesar da institucionalização do termo ter sido uma vitória política da categoria à época, a implementação do Pronaf possui entraves “exatamente porque a expressão é limitadora, em face da heterogeneidade estrutural que caracteriza as áreas rurais” (NAVARRO, 2011, p. 195). Dessa forma é fundamental um debate que considere a “imensa diversidade social e produtiva que caracteriza as regiões agrárias – e, como consequência, permitindo o aprimoramento da ação pública em benefício deste imenso conjunto de produtores” (NAVARRO, 2011, p.196).

Já Schneider (2003), focou sua análise da definição de alguns elementos que auxiliam na definição da agricultura familiar e suas características em sociedades capitalistas. O primeiro elemento está relacionado à forma de uso do trabalho, que utiliza a mão de obra dos membros da família e que contrata outros trabalhadores eventualmente ou temporariamente. Um segundo elemento é a existência de barreiras e obstáculos naturais, “que impedem que a atividade agrícola torne-se essencialmente correspondente à atividade produtiva industrial” (SCHNEIDER, 2003, p.93). Dessa forma, a subordinação dos interesses do capital pela agricultura fica limitada, e os agricultores familiares seguem responsáveis pela maior parcela da produção

agroalimentar em países desenvolvidos. O terceiro elemento tem relação com a teoria social crítica e com a existência de fatores socioeconômicos do ambiente, associados a instituições, que influenciam e estabelecem limites e possibilidades para os agricultores familiares. Por meio de créditos, financiamentos e apoio, advindos do Estado ou do terceiro setor, bem como do acesso a mercados e inovações tecnológicas, os agricultores familiares se relacionam com o ambiente social e econômico em que estão inseridos. O quarto elemento, chamado de central pelo autor, é a própria natureza familiar dos estabelecimentos familiares, e a importância de os membros da família terem papel ativo na reprodução das unidades, já que segundo ele:

Esta natureza familiar está assentada nas relações de parentesco e de herança existentes entre os membros dessas unidades. É no interior da própria família e do grupo doméstico, através das relações sociais que se estabelecem entre seus membros participantes, que se localizam as principais razões que explicam a persistência e a reprodução de um certo conjunto de unidades e a desagregação e o desaparecimento de outras. É em razão das decisões tomadas pela família e pelo grupo doméstico, frente às condições materiais e ao ambiente social e econômico no qual estiver inserida, que ocorrerá ou não sua reprodução social, econômica, cultural e moral (SCHNEIDER, 2003, p.94)

Por fim, uma análise importante a se destacar sobre o tema é a de Mattei (2014), que mostra como nas últimas décadas, sob influência do modelo de agronegócio, a agricultura familiar passou a sofrer com uma visão estereotipada de ser pobre e atrasada, e que o único caminho para o desenvolvimento rural deve ser baseado na modernização agrícola. Apesar de sofrer com a perda de renda e com a falta de acesso a políticas públicas, a agricultura familiar é:

(...) uma forma de produção que procura estabelecer sistemas produtivos focados na biodiversidade, na valorização do trabalho familiar, na inclusão de jovens e de mulheres, na produção de alimentos destinados à segurança alimentar e nutricional da população brasileira e na promoção do acesso à terra e aos demais meios de produção, como estratégia de construção do desenvolvimento rural sustentável. (MATTEI, 2014, p. 73)

Dessa forma, Mattei (2014) ressalta que a revolução verde, ou seja, a modernização agrícola imposta pelo modelo de agronegócio, não deve ser um modelo de mão única para o desenvolvimento rural. O autor ressalta como este modelo é extremamente concentrador e desigual, assim como as características da agricultura familiar são importantes para democratizar a produção rural e gerar um desenvolvimento sustentável do meio agrícola brasileiro.

2.4 Caracterização e perfis da agricultura familiar no Brasil

Em relação ao perfil da agricultura familiar no país, durante muito tempo houve uma grande imprecisão teórica e definição de critérios objetivos sobre as unidades familiares no meio agrícola brasileiro. O Censo Agropecuário de 1980 mostrava que 71,6% dos estabelecimentos agrícolas utilizavam da mão de obra familiar para sua produção. Já o Censo Agropecuário de 1996, que adotou uma nova metodologia em relação ao anterior, apontava um total de 85,2% de estabelecimentos familiares do total de 4.859.732 estabelecimentos agrícolas. Segundo o Censo de 1986, os agricultores familiares ocupavam apenas 30,5% da área total, eram responsáveis por 76,9% do pessoal ocupado na atividade agrícola, produziam 37% do valor bruto da produção agrícola total, e possuíam apenas 25,3% dos financiamentos totais destinados à agricultura (WANDERLEY, 2014).

Já o Censo Agropecuário de 2006, que possuiu inovações em relação aos anteriores, principalmente com a adoção da Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326/2006), mostrava um total de 84,4% de estabelecimentos familiares no país, do total de 4.367.902 estabelecimentos agrícolas e eram responsáveis por 24,3% da área total. Além disso, a agricultura familiar também mostrava grande importância para a produção de alimentos no Brasil, sendo responsável por “87% da produção de mandioca; 70% do feijão, 58% do leite, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, bem como, 59% do rebanho de suínos, 50% dos efetivos avícolas e 30% do gado bovino” (WANDERLEY, 2014, p. 33). Esta mesma autora, a partir dos dados do Censo Agropecuário 2006, ainda conclui que:

Para realizar essa intensa e diversificada atividade, os estabelecimentos familiares ocupam um grande contingente de trabalhadores: 12,3 milhões de pessoas, correspondentes a 74,4% do total do pessoal ocupado na agricultura brasileira. Destes, 90% constituíam a força de trabalho familiar. O Censo de 2006 confirma, assim, mais uma vez, o peso dessa forma de produção, ao mesmo tempo em que revela os limites de sua reprodução, subordinada que está à perpetuação da concentração fundiária, marca da história da agricultura e do mundo rural brasileiros. Cerca da metade dos estabelecimentos familiares está localizada na região Nordeste, onde representam 89% dos estabelecimentos agrícolas da região. (WANDERLEY, 2014, p. 33)

A Tabela 1 mostra uma série histórico dos Censos Agropecuários realizados pelo IBGE entre nos anos de 1975 e de 2017. Os dados mostram que em comparação com 1975, em 2017 houve crescimento no número de estabelecimento

agrícolas familiares e na área ocupada por eles. Entretanto, é possível notar que os maiores valores foram registrados em 1985, com 5.801.809 estabelecimentos, distribuídos em 374.924.929 hectares. Já em relação ao pessoal ocupado, é possível notar uma grande queda entre 1985, o ano com a maior ocupação, e 2017, em que foi realizado o Censo Agropecuário mais recente, apresentando uma queda de aproximadamente 8,3 milhões de pessoas. Por fim, houve, entre o primeiro e o último censo realizados, um grande crescimento no número de tratores utilizados nos estabelecimentos agrícolas, um leve crescimento na utilização de agrotóxicos e um grande crescimento no número de estabelecimentos com uso de irrigação (de 2,4% para 9,9%) e na área com uso de irrigação em hectares.

Tabela 1 - Série Histórica dos Censos Agropecuários – 1975-2017 – Brasil

Série Histórica dos Censos Agropecuários - 1975/2017 - Brasil						
	1975	1980	1985	1995-1996	2006	2017
Estabelecimentos	4 993 252	5 159 851	5 801 809	4 859 865	5 175 636	5 073 324
Área total (ha)	323 896 082	364 854 421	374 924 929	353 611 246	333 680 037	351 289 816
Pessoal ocupado	20 345 692	21 163 735	23 394 919	17 930 890	16 568 205	15 105 125
Tratores	323 113	545 205	665 280	803 742	820 718	1 229 907
Estabelecimentos com uso de agrotóxicos	1 456 127	1 981 269	1 947 786	1 714 169	1 396 077	1 681 740
Estabelecimentos com uso de agrotóxicos (%)	29,2	38,4	33,6	35,3	27	33,1
Estabelecimentos com uso de irrigação	117 921	154 763	191 463	236 342	329 073	502 379
Estabelecimentos com uso de irrigação (%)	2,4	3	3,3	4,9	6,4	9,9
Área com uso de irrigação (ha)	1 086 830	1 481 219	1 959 824	3 121 642	4 535 768	6 694 245

Fonte: IBGE, 2019

A Tabela 2 mostra informações relevantes sobre o Censo Agropecuário 2006, com base nas normas vigentes em 2017 relativas à Lei da Agricultura Familiar, ou seja, o IBGE atualizou as informações do Censo de 2006 de acordo com as normas vigentes na Lei federal nº 11.326, norma mais atual sobre o tema. Os dados mostram que do total de estabelecimentos agrícolas no país, 83,2% eram de agricultura familiar, e do total do pessoal ocupado no meio agrícola, 74,1%, ou 12.281.545 pessoas, estavam ocupados com a agricultura familiar. Apesar disso, a área ocupada pela agricultura familiar representava apenas 24,4% do total.

Tabela 2 - Censo Agropecuário 2006 – Número de estabelecimentos, Área Total (ha) e Pessoal Ocupado na Agricultura Familiar e na Agricultura Não Familiar

Censo Agro 2006						
Total, agricultura familiar	Estabelecimentos		Área total (ha)		Pessoal ocupado	
Total	5 175 636	100,0%	333 680 037	100,0%	16 568 205	100,0%
NORMAS VIGENTES EM 2017						
Agricultura não familiar	870 531	16,8%	252 411 258	75,6%	4 286 660	25,9%
Agricultura familiar-LEI-11326 -2017	4 305 105	83,2%	81 268 779	24,4%	12 281 545	74,1%

Fonte: IBGE, 2019

Já o Censo Agropecuário 2017, o mais recente, mostra um total de 15.105.125 pessoas ocupadas em estabelecimentos agropecuários no Brasil, sendo que 67% desse pessoal estava ocupado na agricultura familiar, como mostra a Tabela 3. Do total de estabelecimentos, 77% foram classificados como de Agricultura Familiar, ocupando uma área de 23% da área total dos estabelecimentos agropecuários e sendo responsável por um total de 23% do valor total da produção.

O Censo Agropecuário 2017 também mostrou um aumento da participação de mulheres entre os produtores agrícolas, de 12,7% em 2006 para 18,7% em 2017; e de idosos, com o aumento da participação de grupos mais velhos e redução de grupos mais novos. Houve também uma proporção menor de produtores que declararam ter recebido orientação técnica, que era de 22% do total em 2006 e passou para 20,1% do total em 2017, ou 1.025.443 produtores. Ademais, 73% dos estabelecimentos que declararam ter utilizado agrotóxicos possuíam menos de 20 hectares de lavouras, sendo responsáveis por uma despesa de R\$ 2,36 bilhões do total de R\$ 31,8 bilhões gastos com agrotóxicos (IBGE, 2019).

Tabela 3 - Censo Agropecuário 2017 – Número de estabelecimentos, Área Total (ha) e Pessoal Ocupado na Agricultura Familiar e na Agricultura Não Familiar

Censo Agro 2017						
Total, agricultura familiar	Estabelecimentos		Área (ha)		Pessoal ocupado	
Total	5 073 324	100,0%	351 289 816	100,0%	15 105 125	100,0%
NORMAS VIGENTES EM 2017						
Não é agricultura familiar	1 175 916	23,2%	270 398 732	77,0%	4 989 566	33,0%
Agricultura familiar	3 897 408	76,8%	80 891 084	23,0%	10 115 559	67,0%

Fonte: IBGE, 2019

Em comparação entre os Censo Agropecuários de 2006 e de 2017, é possível notar que houve uma queda acentuada no pessoal ocupado com a agricultura no Brasil, como mostra a tabela 4. Enquanto o pessoal ocupado com outras formas de agricultura, que não a familiar, aumentou, o pessoal ocupado com agricultura familiar reduziu e em aproximadamente 2,1 milhão de pessoas no período. Em relação ao número de estabelecimentos e à área ocupada, também houve aumento dos estabelecimentos que não são de agricultura familiar, e queda nos de agricultura familiar. Houve uma redução de 377.695 hectares de área ocupada e uma redução de 407.697 estabelecimentos, representando 9,5% do total.

Tabela 4 - Censos Agropecuários 2006 e 2017 – Variações do Número de Estabelecimentos, da Área Total (ha) e do Pessoal Ocupado na Agricultura Familiar e na Agricultura Não Familiar

Censo Agro: Variações de 2006 a 2017						
Total, agricultura familiar	Estabelecimentos		Área (ha)		Pessoal ocupado	
Total	-102 312	-2,0%	17 609 779	5,3%	-1 463 080	-8,8%
Não é agricultura familiar	305 385	35,1%	17 987 474	7,1%	702 906	16,4%
Agricultura familiar	-407 697	-9,5%	-377 695	-0,5%	-2 165 986	-17,6%

Fonte: IBGE, 2019

Por fim, a tabela 5 mostra algumas informações relevantes sobre os agricultores familiares. Por meio desta é possível analisar o valor das receitas obtidas pelos estabelecimentos de agricultura familiar, o número de estabelecimentos que obtiveram receita, e a renda média obtida por cada estabelecimento de acordo com os grupos de área.

A tabela 5 mostra que os agricultores familiares compõem uma categoria muito heterogênea, com uma grande variedade de áreas ocupadas por seus

estabelecimentos, bem como grande variedade na renda média obtida pelo estabelecimento. É possível notar que pouco mais da metade dos agricultores familiares (1.910.018) possui estabelecimentos com áreas que variam entre mais de 0 a menos de 10 hectares, e que as receitas ou rendas obtidas por esses estabelecimentos somam aproximadamente R\$ 38,93 bilhões. Este valor representa cerca de 30,3% da renda obtida por todos os estabelecimentos de agricultura familiar no Brasil em 2017. A renda média por estabelecimento agropecuário deste grupo varia entre aproximadamente R\$ 13 mil reais e R\$ 25,8 mil reais.

Outro grupo relevante é o que possui entre 10 e menos de 200 hectares de terra, que juntos somam 1.616.791 estabelecimentos, pouco menos da metade. Em contraposição ao grupo anterior, este segundo grupo de agricultura familiar acumula cerca de R\$ 86,38 bilhões de reais em renda obtida em seus estabelecimentos agropecuários, cerca de 220% maior do que o outro grupo, que representa pouco mais da metade. Dessa forma, este segundo grupo possui renda média por estabelecimento maior do que o primeiro, que varia entre cerca de R\$ 40,7 mil reais e R\$ 64,8 mil reais, ressaltando a grande heterogeneidade do grupo.

Tabela 5 - Valor das receitas ou rendas obtidas pelos estabelecimentos de agricultura familiar, Número de estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar que obtiveram receita ou com outra renda do produtor, Renda média obtida por estabelecimento agropecuário de agricultura familiar (Receitas/ n° de estabelecimentos) por Grupos de área total

Grupos de área total	Valor das receitas ou rendas obtidas pelos estabelecimentos agropecuários	Número de estabelecimentos agropecuários que obtiveram receita ou com outra renda do produtor	Renda média obtida por estabelecimento agropecuário (Receitas/ N° de estabelecimentos)
Total	128.518.894.000	3.661.995	35.095,32
Mais de 0 a menos de 0,1 ha	645.249.000	49.281	13.093,26
De 0,1 a menos de 0,2 ha	490.196.000	36.315	13.498,44
De 0,2 a menos de 0,5 ha	1.497.925.000	119.142	12.572,60
De 0,5 a menos de 1 ha	2.664.355.000	217.388	12.256,22
De 1 a menos de 2 ha	4.932.764.000	345.126	14.292,65
De 2 a menos de 3 ha	4.585.233.000	253.430	18.092,70
De 3 a menos de 4 ha	4.302.502.000	202.086	21.290,45
De 4 a menos de 5 ha	4.391.102.000	170.168	25.804,51
De 5 a menos de 10 ha	15.429.507.000	517.082	29.839,57
De 10 a menos de 20 ha	24.215.699.000	593.591	40.795,26
De 20 a menos de 50 ha	36.641.620.000	689.232	53.162,97
De 50 a menos de 100 ha	18.407.870.000	284.094	64.795,00
De 100 a menos de 200 ha	7.122.394.000	109.774	64.882,34
De 200 a menos de 500 ha	2.446.080.000	25.979	94.156,05
De 500 a menos de 1.000 ha	32.321.000	419	77.138,42
De 1.000 a menos de 2.500 ha	16.263.000	129	126.069,77
De 2.500 a menos de 10.000 ha	2.018.000	35	57.657,14
De 10.000 ha e mais	2.623.000	16	163.937,50
Produtor sem área	693.176.000	48.708	14.231,26

Fonte: Elaborado pelo autor com informações do Censo Agropecuário 2017 (IBGE)

2.5 Principais programas de fomento à agricultura familiar no Brasil

A presente seção tem o objetivo de apresentar e discutir, de forma breve, sobre três programas importantes para o fomento à agricultura familiar no Brasil. Os programas apresentados são o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que foi criado em 1996 para conceder créditos e financiamentos aos agricultores familiares; o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que foi criado em 2013 para estimular a compra governamental da agricultura familiar; e o Programa Nacional de Aquisição de Alimentos (Pnae), que estabelece a obrigatoriedade de compra de ao menos 30% da agricultura familiar para a merenda escolar. A relação

entre a agricultura familiar e o Pnae é discutida de forma mais aprofundada no capítulo 3 do trabalho.

2.5.1 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

O Pronaf foi criado em 1996, por meio do Decreto Presidencial nº 1.946, em um momento de mudanças dos caminhos seguidos pelo desenvolvimento rural no Brasil, marcado por reivindicações populares e lutas sindicais, bem como de diretrizes destinadas aos agricultores familiares por órgãos públicos. Os produtores rurais tinham sérias dificuldades para conseguir crédito agrícola e apoio das instituições para o custeio e o investimento de suas atividades produtivas. Dessa forma, o Pronaf é criado para conceder créditos agrícolas com juros menores do que os praticados no mercado, visando o custeio da produção, de infraestrutura, de capacitação, além de legitimar e dar voz aos agricultores familiares (SCHNEIDER, MATTEI, CAZELLA, 2004). Atualmente, o Pronaf tem como objetivo:

Financiamento para custeio e investimento em implantação, ampliação, ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas, visando à geração de renda e à melhora do uso de mão de obra familiar. (BNDES, 2020)

O programa rapidamente conseguiu expandir sua área de cobertura e diversificar o público beneficiado, estando presente, em menos de 15 anos de existência, “em praticamente todos os municípios do país” (MATTEI, 2014, p.87). Dessa forma, o PRONAF “se tornou um instrumento fundamental para a promoção do desenvolvimento rural no país, sendo seu significado essencial para a definição das estratégias de reprodução social dos agricultores familiares” (MATTEI, 2014, p. 87). Além disso, o programa estimulou a cooperação e organização dos agricultores familiares, bem como possibilitou que a sociedade civil interviesse para o fortalecimento da agricultura familiar no Brasil.

Atualmente, o Pronaf possui uma grande variedade de subprogramas, com diferentes alvos e objetivos, levando em consideração a grande heterogeneidade dos agricultores familiares e suas diferentes condições sociais e de produção. As modalidades atuais do programa são:

Pronaf Agroindústria: financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas e jurídicas, e a cooperativas para investimento em beneficiamento, armazenagem, processamento e

comercialização agrícola, extrativista, artesanal e de produtos florestais; e para apoio à exploração de turismo rural.

Pronaf Mulher: financiamento à mulher agricultora integrante de unidade familiar de produção enquadrada no Pronaf, independentemente do estado civil.

Pronaf Agroecologia: financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, para investimento em sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos, incluindo-se os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento.

Pronaf Bioeconomia: financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, para investimento de tecnologias de energia renovável, tecnologias ambientais, armazenamento hídrico, pequenos aproveitamentos hidroenergéticos, silvicultura e adoção de práticas conservacionistas e de correção da acidez e fertilidade do solo, visando sua recuperação e melhoramento da capacidade produtiva.

Pronaf Mais Alimentos: financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, para investimento em sua estrutura de produção e serviços, visando ao aumento de produtividade e à elevação da renda da família.

Pronaf Jovem: financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, para investimento nas atividades de produção, desde que beneficiários sejam maiores de 16 anos e menores de 29 anos entre outros requisitos.

Pronaf Microcrédito (Grupo “B”): financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, que tenham obtido renda bruta familiar de até R\$ 20 mil, nos 12 meses de produção normal que antecederam a solicitação de Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP).

Pronaf Cotas-Partes: financiamento para integralização de cotas-partes por beneficiários do Pronaf associados a cooperativas de produção rural; e aplicação pela cooperativa de capital de giro, custeio, investimento ou saneamento financeiro. (BNDES, 2020)

A Tabela 6 mostra a variação de recursos financeiros do Pronaf entre 1999 e 2019 e o volume de crédito rural no país. Houve crescimento do volume de créditos do Pronaf até 2014, seguido por redução nos anos seguintes. Além disso, é possível notar que o Pronaf representou, ao longo do período, uma média de 13% dos recursos do crédito rural para a agricultura, valor “inferior à participação da agricultura familiar na renda bruta da agricultura brasileira, estimada em 38%, em 2006, e 23%, em 2017” (BACCARIN, OLIVEIRA, 2020, p. 128).

Tabela 6 - Recursos do Pronaf e do total de Crédito Rural, Brasil, milhões R\$, 1999 a 2019

Ano	Pronaf	Total Crédito	Ano	Pronaf	Total Crédito
1999	7.398,2	53.810,4	2010	18.025,5	141.298,3
2000	7.252,5	58.021,8	2011	19.314,2	147.907,1
2001	6.841,8	66.998,4	2012	22.766,1	170.663,7
2002	6.562,6	72.797,4	2013	27.593,3	196.008,9
2003	8.576,9	80.771,9	2014	32.938,5	219.376,8
2004	9.983,8	97.769,7	2015	27.143,5	192.392,4
2005	12.981,7	94.498,5	2016	24.800,4	179.954,6
2006	15.570,1	97.946,4	2017	24.982,0	184.821,4
2007	14.551,1	108.117,0	2018	25.271,0	191.476,7
2008	16.057,3	121.932,9	2019	24.914,9	178.250,7
2009	17.998,6	134.189,3	Var. 2009-19	236,8	231,3

Fonte: Baccarin, Oliveira, 2020. Valores corrigidos pelo IGP-DI para 2019

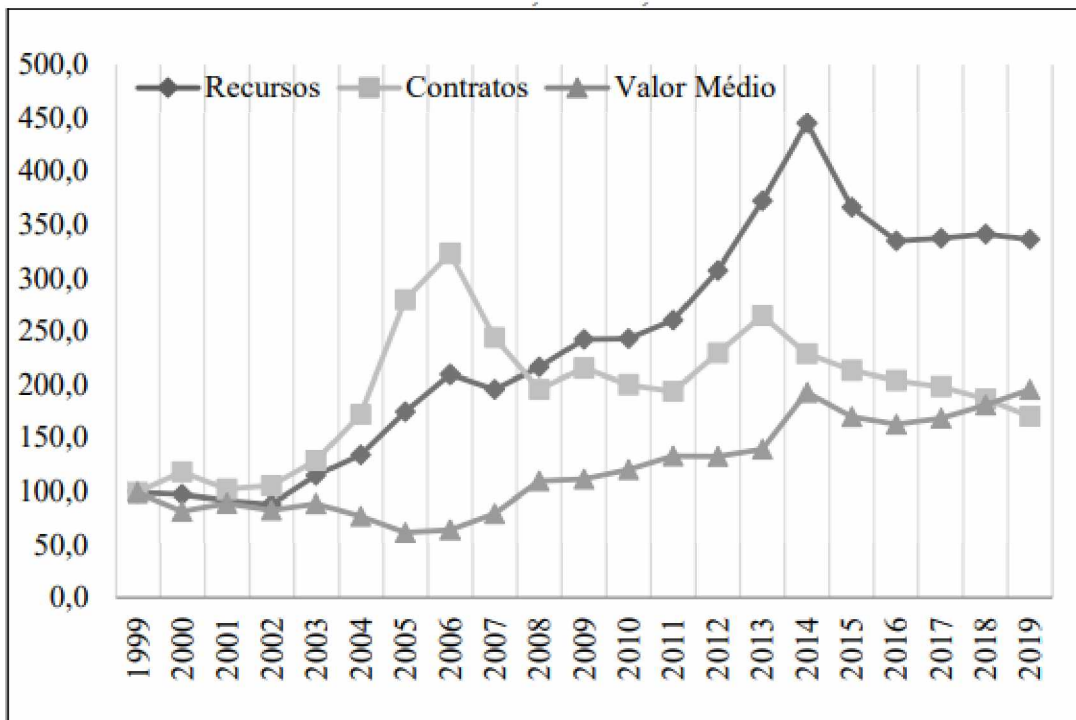
O Gráfico 1 mostra um crescimento no número absoluto de contratos do Pronaf entre 2003 e 2006, seguido por uma queda brusca entre 2006 e 2008. Em seguida, houve uma pequena recuperação até 2013, quando o número de contratos foi de aproximadamente 2,1 milhões, seguido por período de queda até 2019, que registrou 1.356.603 contratos do Pronaf. Em relação ao volume financeiro, é possível notar que houve um crescimento de 237% entre 1999 e 2019, sendo que o auge foi registrado em 2014. O valor médio dos contratos também apresentou crescimento ao longo da série e foi de R\$18,36 mil em 2019. E, esse aumento a partir de 2007 pode indicar que agricultores familiares com mais recursos financeiros e áreas podem ter sido os mais beneficiados (BACCARIN, OLIVEIRA, 2020).

Já o gráfico 2 apresenta o volume de recursos aplicados por grupo do Pronaf nos anos de 2000, 20008 e 2018, em estudo realizado por Wesz Junior (2020). O gráfico é importante para compreender como se dá a distribuição de recursos do programa aos diferentes grupos de agricultores familiares. O Pronaf B, que é o grupo que possui renda bruta anual de até R\$ 20 mil nos 12 meses que antecedem a solicitação da DAP, é o grupo mais numeroso de agricultores familiares. Em 2006 este grupo representava 55% do total e em 2017 representava 70% dos agricultores familiares. Apesar disso, este grupo recebia apenas 5% dos recursos do Pronaf em 2008 e 6% em 2018, e 36% dos volumes de contrato, mostrando uma baixa cobertura deste grupo, que é grande e que possui menores rendas oriundas de sua produção (WESZ JUNIOR, 2020).

O gráfico 2 ainda mostra que o Pronaf A, tipologia que não consta no Censo Agropecuário 2017, foi o grupo que mais perdeu participação. Entre 2000 e 2018, o montante recebido reduziu de 21% para cerca de 0,8% em 2018. Essa modalidade

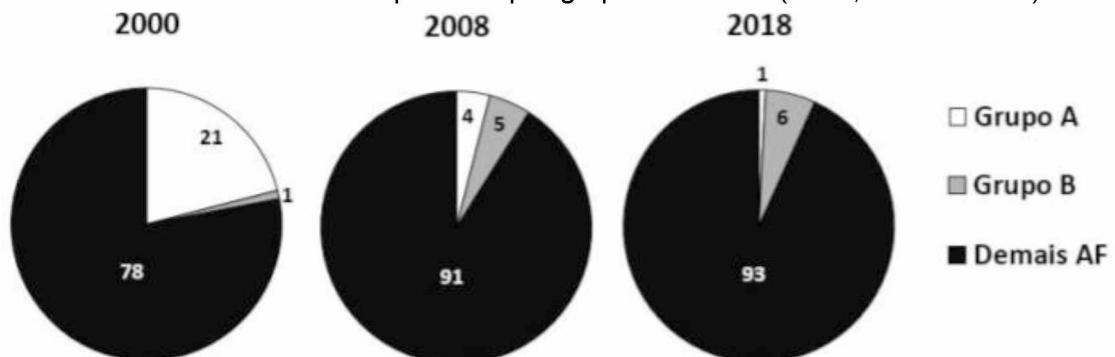
representa em 2018 cerca de 2,4% dos contratos, apesar de ser representado 13% dos agricultores familiares. Já os demais grupos de agricultores familiares, que representavam 32% do total da categoria em 2006 e 29% em 2017, recebiam 93% do montante total em 2017 e 62% dos contratos. Esses dados mostram uma grande seletividade do programa, que acaba privilegiando os agricultores que possuem maiores rendas com mais recursos e mais contratos (WESZ JUNIOR, 2020).

Gráfico 1 - Índices de recursos financeiros, número e valor médio dos contratos do Pronaf, Brasil, 1999 a 2019.



Fonte: Baccarin, 2020. Valores monetários corrigidos pelo IGP-DI para 2019

Gráfico 2 - Volume de recursos aplicados por grupo do Pronaf (2000, 2008 e 2018)



Fonte: Wesz Junior, 2020

2.5.2 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O Programa de Aquisição de Alimentos foi criado por meio do art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003 no âmbito de ações estruturantes do Programa Fome Zero, e tinha como finalidades “promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar” (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020). A legislação federal foi alterada por meio da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e é regulamentada por meio do Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020) Para alcançar seus objetivos, o PAA:

(...) compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino. (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020)

O PAA foi criado para auxiliar os agricultores familiares a acessarem mercados, por meio dos circuitos curtos de comercialização, que estimulam o comércio territorial direto entre produtor e consumidor final, valorizando os alimentos do território, além de estimular o cooperativismo e dinamizar a economia local (SAMBUICHI et al, 2020).

A execução do programa é realizada atualmente por estados e municípios em parceria com o Ministério da Cidadania e pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), e possui seis modalidades: Compra com Doação Simultânea, Compra Institucional, PAA Leite, Compra Direta, Apoio à Formação de Estoques e Aquisição de Sementes (BRASIL, 2020).

A modalidade Compra com Doação Simultânea ocorre quando “os governos compram alimentos e doam às entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos e filantrópica de ensino” (BRASIL, 2020), e pode ter a União ou o Conab como executores dos projetos. Já a modalidade de Compra Institucional ocorre por meio de chamadas públicas para abastecer “hospitais públicos, quartéis, presídios, restaurantes universitários, creches e escolas, entre outros”. Os órgãos federais devem adquirir 30% de seus alimentos por chamadas públicas destinadas a pequenos agricultores, com um limite de venda de R\$ 20 mil por unidade familiar por órgão (BRASIL, 2020).

Outra modalidade é o PAA Leite, modalidade em que ocorre compra de leite, com prioridade aos agricultores familiares, para incentivar “o consumo regular

de leite pelas famílias em insegurança alimentar e nutricional” (BRASIL, 2020), sendo restrito ao Nordeste e parte de Minas Gerais. As organizações de agricultura familiar contratadas são responsáveis por todo o processamento e distribuição do leite em locais pré-definidos, respeitando todos os critérios sanitários. Uma outra modalidade é a Compra Direta, “que faz parte da estratégia de sustentação de preços da agricultura familiar” (BRASIL, 2020) e na qual o Governo Federal compra alimentos da agricultura familiar, sendo que o limite anual individual de vendas é de R\$ 8 mil, ou R\$ 500 mil para organizações. O Conab operacionaliza a Compra Direta e destina os alimentos a pessoas em vulnerabilidade (BRASIL, 2020).

As últimas modalidades apresentadas são a Formação de Estoques e a Aquisição de Sementes. Na primeira, “os agricultores, organizados em grupos formais para a formação de estoques, vendem alimentos da safra vigente” (BRASIL, 2020) ao Conab por meio do envio de propostas, com um limite de R\$ 8 mil por unidade familiar ou de R\$ 1,5 milhão por organização. Após a comercialização, “os recursos decorrentes serão devolvidos ao poder público” (BRASIL, 2020). Na segunda, “o governo compra sementes de fornecedores e doa a famílias inscritas no Cadastro Único, que englobam mulheres, assentados, povos indígenas, quilombolas” (BRASIL, 2020), que também é de responsabilidade do Conab e também possui limites de vendas (BRASIL, 2020).

A Tabela 7 mostra que o programa aplicou R\$ 5 bilhões em compras entre 2011 e 2018, adquirindo aproximadamente 2 milhões de toneladas de produtos, adquiridos de 454,8 mil agricultores, em quase 80% dos municípios brasileiros, mostrando a capilaridade do programa. A modalidade mais executada foi a de Compra com Doação Simultânea, sendo responsável por 68,3% do total aplicado, seguida pela modalidade PAA Leite, com 20,4% do total executado, apesar da sua abrangência restrita (SAMBUICHI et al, 2020).

Tabela 7 - Valores, quantidades adquiridas e beneficiários do PAA no período de 2011 a 2018

Período	Valor aplicado ¹ (R\$ milhões)	Quantidades de produtos (Mil toneladas)	Nº de agricultores (Milhares)	Nº de municípios beneficiados ²	Nº de entidades beneficiadas (Milhares)	Nº de atendimentos de beneficiários consumidores (Milhões)
2011	1.006,8	465,4	156,6	3429	25,0	12,7
2012	1.157,1	468,9	175,8	3630	23,4	12,8
2013	588,6	253,9	93,4	2635	17,7	8,5
2014	752,6	309,9	112,0	3065	14,2	9,4
2015	668,6	239,3	96,7	2665	11,2	11,0
2016	426,6	150,8	77,3	2428	11,3	10,7
2017	362,6	143,6	68,2	2456	10,3	9,1
2018	232,7	93,8	53,6	2192	11,1	6,5
Total ³	5.195,6	2.125,5	454,8	4610	65,1	80,8

¹ Valores corrigidos para dezembro de 2018 pelo IPCA-E.

² Inclui os municípios do agricultor que forneceu produtos para o PAA em pelo menos 1 modalidade no período e da entidade que recebeu doações da modalidade CDS.

³ Os totais de beneficiários são apresentados para o total do período sem repetição.

Fonte: Sambuichi et al, 2020

O estudo realizado por Sambuichi et al (2020) constatou que a “probabilidade de acesso ao PAA foi maior para municípios com menor desenvolvimento econômico, menos urbanos, com mais agricultores familiares e pertencentes às regiões Norte e Nordeste” (Sambuichi et al, 2020, p.44), revelando que o programa tem tido eficácia ao priorizar regiões mais carentes e em maior vulnerabilidade. Os resultados mostram a importância do PAA em promover a renda e a dinamização da produção e da economia local, corroborando estudos acadêmicos. A pesquisa também constatou que apesar do fortalecimento e dos aprendizados do programa, houve uma redução drástica nos recursos do programa a partir de 2013, além de uma pulverização dos recursos financeiros nos municípios atendidos, reduzindo sua capacidade de estimular o comércio e de dinamizar a economia local, bem como de promover a segurança alimentar e nutricional de pessoas em situação de vulnerabilidade. Houve também um enfraquecimento dos conselhos, importantes instâncias participativas. Dessa forma, os autores ressaltam a importância de aumentar os recursos do programa e de estimular o fortalecimento dos conselhos, para garantir que o PAA cumpra suas finalidades (Sambuichi et al, 2020).

Outro estudo realizado por Sambuichi et al, também em 2020, ressalta a importância que o PAA pode adquirir no combate à crise do COVID-19, já que a pandemia pode afetar a produção de alimentos, a geração de renda e emprego e a

segurança alimentar e nutricional no Brasil. Dados os efeitos positivos do programa e sua capacidade de manter a cadeia alimentar viva e impactar na oferta de alimentos a nível local, a pesquisa mostra o potencial do PAA para combater os efeitos econômicos da crise e recomenda que suas ações sejam ampliadas e que mais recursos financeiros sejam destinados à sua execução. Também sugerem que os recursos sejam aumentados nos próximos anos, a fim de reduzir os impactos econômicos e sociais pós-pandemia.

2.5.3 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O PNAE “oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública” (FNDE, 2020), ou seja, aos estudantes da “educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos, matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público)” (FNDE, 2020), e é regulamentado pela Resolução FNDE nº 23, de 17 de junho de 2013. Por meio do PNAE, o governo federal repassa valores que cobrem os 200 dias letivos para todos os alunos matriculados na rede de ensino público, sendo que cada modalidade de ensino possui um valor diferente a ser recebido por aluno. Este repasse “é feito diretamente aos estados e municípios, com base no Censo Escolar realizado no anterior ao do atendimento” (FNDE, 2020).

Segundo o Art. 5º da Resolução FNDE nº 23 de 2013, participam do PNAE o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que é uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação; as Entidades Executoras (EEx), que podem ser os Estados, Municípios, o Distrito Federal e escolas federais, que executam e prestam contas sobre o programa; o Conselho de Alimentação Escolar; e as Unidades Executoras (UEX) que recebem os recursos da Eex e representam a comunidade escolar. Ainda apoiam o PNAE o Tribunal de Contas da União e Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União; o Ministério Público Federal; e as Secretarias de Saúde e de Agricultura dos Estados, Municípios e do Distrito Federal (FNDE, 2020).

No ano de 2019, houve um investimento federal de R\$ 4 bilhões no PNAE, beneficiando cerca de 150 mil escolas públicas, 40 milhões de alunos, com um total de 50 milhões de refeições diárias e de 10 bilhões de refeições no ano. Além disso,

houve também um aprimoramento do aplicativo E-PNAE, que possibilita fiscalização e transparência dos recursos públicos empregados no programa. (FNDE, 2020)

A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar na educação básica, estabelece que:

Art. 14. Do total dos 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 (BRASIL, 2009)

Dessa forma, a vinculação da agricultura familiar ao PNAE tem o objetivo de garantir que todos os estudantes matriculados em escolas públicas brasileiras tenham acesso a uma alimentação saudável e que respeite a cultura e os hábitos de cada localidade. Além disso, essa vinculação também tem o intuito de apoiar o desenvolvimento sustentável rural do país, estimulando a produção e a diversificação da agricultura familiar e da economia em âmbito local (FNDE, 2020).

Uma discussão mais aprofundada sobre o PNAE é realizada no capítulo 3, que explica como funciona a vinculação do programa com a agricultura familiar e aponta os principais desafios e dificuldades desse processo.

3 O PNAE E SUA VINCULAÇÃO COM A AGRICULTURA FAMILIAR

O presente capítulo tem o objetivo de analisar a relação entre PNAE e a agricultura familiar. Para isso, inicialmente, é apresentado um breve histórico do programa; seguido por uma análise do processo de vinculação do PNAE com a agricultura familiar, seus objetivos e resultados esperados, bem como o contexto em que se deu este processo. Em seguida é apresentado o Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar, elaborado pelo FNDE em 2016, que explica os 10 passos necessários para que ocorra a compra da agricultura familiar para a merenda escolar. Depois, com base nos dados do FNDE, é mostrado um panorama das compras da agricultura familiar pela merenda escolar entre 2010 e 2017 no Brasil. Por fim, é feita uma revisão teórica que mostra como tem sido esta vinculação no Brasil, apontando os principais desafios, dificuldades, méritos, e o que pode levar o programa a ser bem sucedido em alguns municípios e em outros não obter sucesso.

3.1 Histórico do PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), também conhecido por “merenda escolar”, é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), “e visa à transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios destinados a suprir, parcialmente as necessidades dos alunos” (FNDE, 2020), de toda a rede pública de ensino do país. Para isso, são estabelecidos diferentes valores de repasse de acordo com a modalidade e a etapa de ensino, sendo em 2020 os seguintes valores definidos de repasse por dia letivo para cada aluno:

- Creches: R\$ 1,07
- Pré-escola: R\$ 0,53
- Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64
- Ensino fundamental e médio: R\$ 0,36
- Educação de jovens e adultos: R\$ 0,32
- Ensino integral: R\$ 1,07
- Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R\$ 2,00
- Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,53

(FNDE,2020)

A origem do Programa se deu na década de 1940, quando já se defendia a oferta de merenda escolar pelo Governo Federal, mas foi apenas na década de 1950 que se estruturou o primeiro programa público nacional de alimentação escolar, com apoio do Fundo Internacional de Socorro à Infância (Fisi), que atualmente é a Unicef. Em 1955 foi instituído a Campanha de Merenda Escolar pelo Ministério da Educação, que em 1956 foi denominada Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) e em 1965 teve o nome alterado para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), e apenas em 1979 recebe o nome de Programa Nacional de Alimentação Escolar. Por meio da Constituição Federal de 1988 e da Emenda Constitucional nº 59, de 2009 é assegurado a alimentação escolar a todos os educandos do ensino fundamental no país, por meio de programa suplementar (FNDE, 2020).

Até 1993 o Programa era executado de forma centralizada pelo Governo Federal, que planejava cardápios, licitações, garantia a qualidade e distribuía os alimentos a todo o país, mas a partir de 1994 o PNAE é descentralizado pela Lei nº 8,913, de 17 de julho de 1994, por meio da celebração de convênios com municípios e Secretarias de Estado de Educação. Em 1998, 70% dos municípios já haviam aderido à descentralização do programa, e neste ano, por meio da Medida Provisória 1.784, a transferência passou a ser automática, sem ser necessária a celebração de convênios (FNDE, 2020).

O Programa também obteve vários avanços a partir da virada do século XXI, como a criação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) em 2000, e a Medida Provisória nº 2.178, de 28 de junho de 2001 que estabeleceu, dentre outras medidas “a obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal sejam aplicados exclusivamente em produtos básicos e o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento local” (FNDE, 2020). Em 2006, nutricionistas passaram a ser exigidos no corpo técnico do Programa e foram criados os Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes), que apoiam as ações do Pnae e a capacitação dos atores envolvidos (FNDE, 2020).

Em 2009, por meio da Lei nº 11.947, é assegurada a alimentação escolar a toda a educação básica no país, além de estabelecer que 30% dos recursos da aquisição de alimentos do FNDE tenham origem na agricultura familiar. Em 2013 foram estabelecidas ações ligadas à segurança alimentar e nutricional, visando o

combate à obesidade e de doenças crônicas não transmissíveis, além da ampliação do Programa para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e de escolas em tempo integral. Em 2015, a Resolução CD/FNDE nº 4 estabeleceu critérios importantes visando o fortalecimento da agricultura familiar, estabelecendo critérios para a seleção de projetos e limites de venda dos agricultores familiares ao programa. (FNDE, 2020).

Segundo o FNDE:

O PNAE é conhecido mundialmente como um caso de sucesso de Programa de Alimentação Escolar Sustentável. Nesse contexto, é importante ressaltar os Acordos Internacionais firmados com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO e com o Programa Mundial de Alimentos – PMA, por meio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, com vistas a apoiar o desenvolvimento de Programas de Alimentação Escolar Sustentáveis em países da América Latina, Caribe, África e Ásia, sob os princípios da Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada (FNDE, 2020)

3.2 Vinculação do PNAE com a agricultura familiar

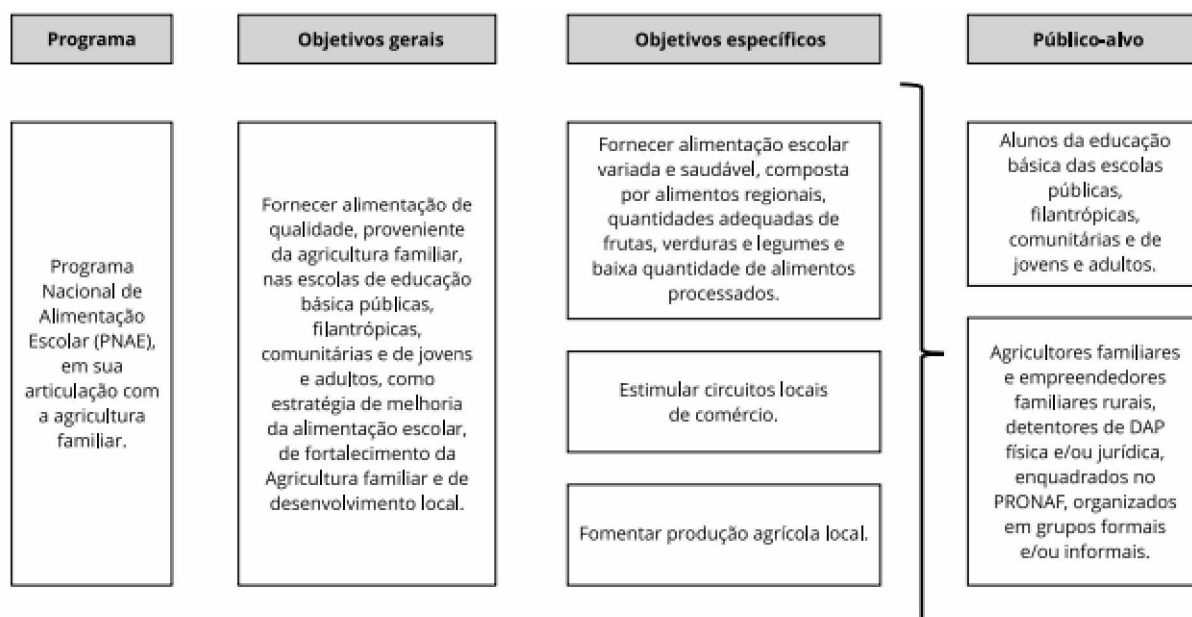
Desde o final da década de 1980 e o início da década de 1990, já haviam demandas de movimentos sociais, como o Movimento Sem-Terra (MST), para o acesso ao mercado institucional, além de grupos ligados à agricultura familiar. Além disso, em diversas conferências ligadas a movimentos sociais, e ligadas à saúde e à alimentação e nutrição, também havia incentivo ao acesso do mercado institucional pela agricultura familiar. Apesar de toda essa demanda, existiam entraves burocráticos, pautados pela Lei nº 8.666/1993, que dificultavam o acesso desses grupos às licitações do Governo. Com o processo de descentralização do PNAE, a partir de 1994, passou-se a estimular a compra de produtos locais pelos gestores, fortalecendo os circuitos locais de comercialização e possibilitando uma alimentação mais variada e adaptada aos gostos regionais. Entretanto, a Lei nº 8.666 ainda apresentava entraves ao processo de compra direta dos agricultores familiares e de suas organizações e, conseqüentemente, ao fortalecimento das economias locais. (SCHWARTZMAN et al, 2016)

A partir de 2003, o PNAE ganha especial relevância no âmbito da política Fome Zero, em um contexto de ações ligadas à segurança alimentar e nutricional, como uma política intersetorial e com grande capilaridade no combate à fome no Brasil. Neste período, também foi percebida a necessidade de se modernizar o

programa em aspectos orçamentários, em modalidades de compra, estimulando a participação social, o aumento per capita de recursos do programa, priorizando uma alimentação saudável ligada à agricultura familiar, e a extensão do programa para o ensino médio, já que estava restrita ao ensino fundamental. Em 2003, também no âmbito do Fome Zero, é criado o PAA, que possibilitou as compras de produtos da agricultura familiar pelo Estado, com dispensa do processo licitatório estabelecido pela Lei nº 8.666, o que “abriu a possibilidade de inserção dos agricultores familiares nas compras estatais e trouxe uma série de experiências, muitas das quais foram incorporadas, mais tarde pelo PNAE (SCHWARTZMAN et al, 2016, p. 6). Entretanto, foi apenas por meio da Medida Provisória nº 544, e da posterior Lei 11.947, que instituiu a chamada pública como modalidade de compra, com apoio fundamental do CONSEA no processo de elaboração, que foi possível a realização de compras locais da agricultura familiar pelo PNAE (SCHWARTZMAN et al, 2016).

A Figura 1, elaborada por Schwartzman et al (2016), mostra alguns elementos básicos da vinculação do Programa Nacional de Alimentação Escolar com a agricultura familiar. São apresentados o objetivo geral e os objetivos específicos que a vinculação pretende alcançar, mostrando que o programa tem o objetivo de melhorar a alimentação escolar, tornando-a variada, saudável e com um cardápio regional, e também de estimular o desenvolvimento econômico local por meio do fortalecimento da agricultura familiar e da comercialização por circuitos locais. Já o público-alvo, ou seja, a população beneficiada pela vinculação, são os alunos que receberão alimentação escolar vinda de produtos da agricultura familiar, e os próprios agricultores familiares, que possuam Declaração de Aptidão (DAP) física ou jurídica e que se enquadrem no Pronaf.

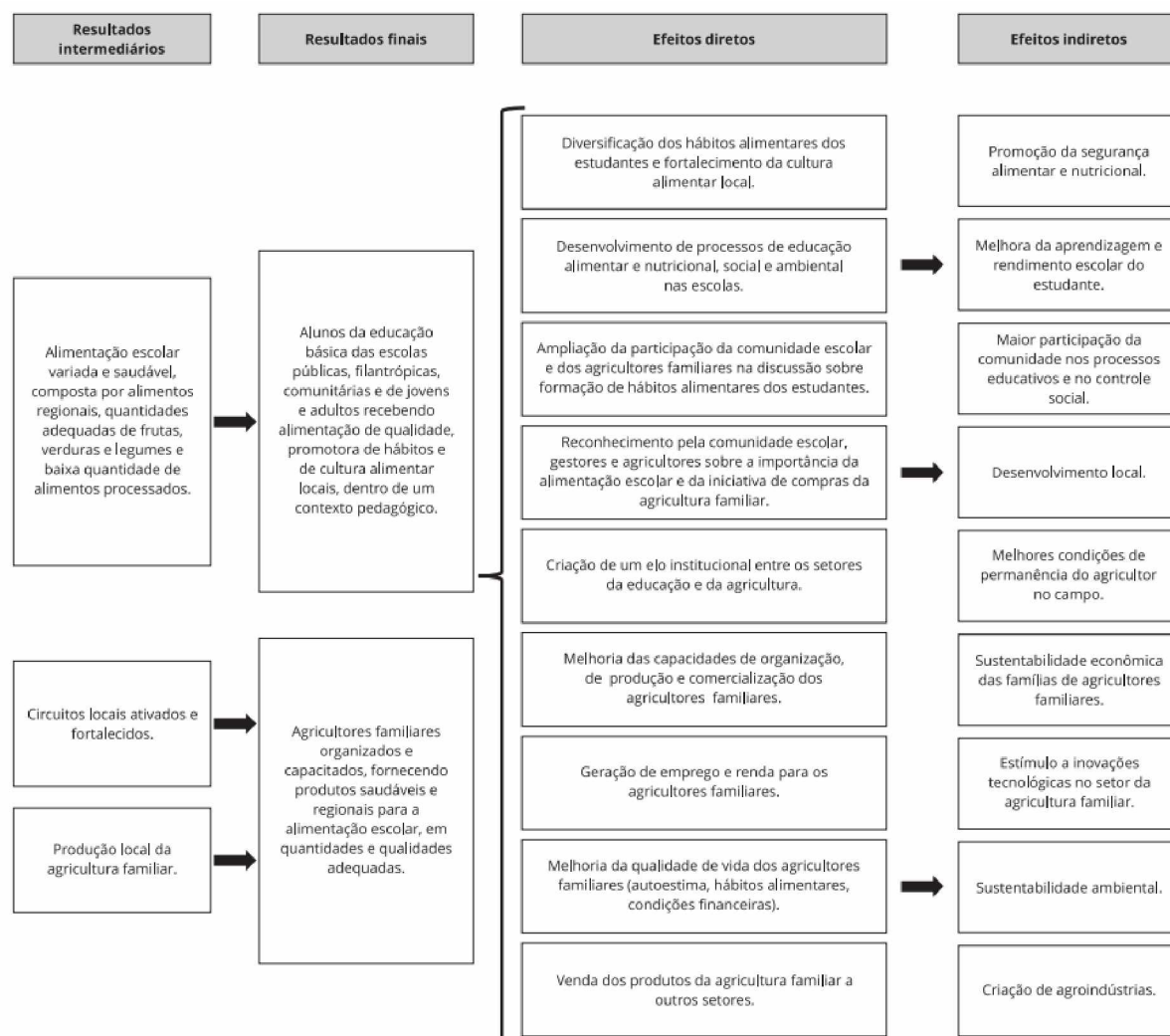
Figura 1 - Estrutura lógica de vinculação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com a agricultura familiar



Fonte: Schwartzman et al, 2016

Em seguida, a Figura 2 mostra os resultados e efeitos esperados da vinculação do PNAE com a agricultura familiar. Enquanto os resultados intermediários estão ligados aos objetivos específicos, os resultados finais estão ligados aos objetivos gerais, já que ambos mensuram o alcance dos objetivos. Já os efeitos mostram acontecimentos que sofreram algum tipo de influência da vinculação, sendo que os efeitos diretos são “entendidos como as mudanças que podem acontecer em decorrência das ações e atividades e do resultado final da vinculação” (SCHWARTZMAN, 2016, p.10), sendo verificados em um tempo maior do que os resultados finais, e os efeitos indiretos ou impactos são reflexos percebidos de forma mais ampla. É importante salientar que a vinculação do PNAE à agricultura familiar é apenas um aspecto do programa, de forma que não é possível isolar os resultados e efeitos como decorrentes exclusivamente desta ação.

Figura 2 - Resultados e efeitos esperados da iniciativa de vinculação do Programa Nacional de Alimentação Escolar com a agricultura familiar



Fonte: Schwartzman et al, 2016

Por fim, a figura 3 mostra alguns fatores favoráveis e desfavoráveis do contexto de vinculação da agricultura familiar com o PNAE, de acordo com pesquisa realizada por Schwartzman et al (2016) no ano de 2012. Essas ocorreram com diversos atores de instâncias ligadas à política e à elaboração da Lei nº 11.947, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica.

As entrevistas apontaram a existência do PAA no município, a intersetorialidade das instâncias envolvidas e a existência da Comissão Estadual Intersetorial da Alimentação Escolar (CEIA) como os pontos favoráveis da implementação da agricultura familiar com o PNAE. Já como pontos negativos foram apontados, dentre outros, a falta de documentação dos agricultores, a falta de logística dos estados e municípios, a mudança do processo licitatório, a falta de organização dos agricultores familiares, a falta de equipamentos, de estrutura e de infraestrutura

dos agricultores, bem como a centralização da execução do programa no FNDE e a baixa intersetorialidade (SCHWARTZMAN et al, 2016)

Figura 3 - Fatores de contexto da implementação das compras da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar

Fatores favoráveis	<ul style="list-style-type: none"> • Existência do Programa de Aquisição de Alimentos no município • Intersetorialidade entre as instâncias envolvidas • Existência de articulações locais como a Comissão Estadual Intersetorial da Alimentação Escolar (CEIA)
Fatores desfavoráveis	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade na emissão de documentação de agricultores, especialmente para povos e comunidades tradicionais, devido à insuficiência de técnicos • Baixa capacidade operativa nos estados e municípios (emissão de nota fiscal, por ex.) • Processo de confrontação política para quebrar sistema de compras por licitação • Dificuldade de entendimento da área da nutrição sobre a importância da vinculação ou da valorização da aquisição direta da agricultura familiar • Dificuldade das organizações de agricultura familiar em ofertar uma pauta de produtos diversificados, na quantidade, regularidade e qualidade necessárias • Marco legal precário, que gera dúvidas e insegurança jurídica nos gestores • Insuficiente estruturação das cozinhas • Falta de equipamentos relacionadas à produção e à logística de transporte dos produtos da agricultura familiar • Insuficiente coordenação dos instrumentos relativos à infraestrutura (de produção e de armazenamento, nas escolas) • Intersetorialidade pouco aprofundada de forma articulada • Execução centralizada do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação • Problemas de logística de entrega dos produtos • Baixo limite de venda por declaração de aptidão

Fonte: Schwartzman et al, 2016

3.3 Processo de aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar

O Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar (FNDE, 2016) reafirma a importância desta vinculação para a geração de alimentação saudável para os alunos, valorizando a cultura local, e promovendo o desenvolvimento sustentável, a dinamização da economia local, a geração de emprego e renda, o cooperativismo e o associativismo, por meio da descentralização e democratização do processo de compras públicas. Este Manual, com base na Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, que foi atualizada pela Resolução CD/FNDE nº 04, de 2 de abril de 2015, estabelece o funcionamento e as etapas do processo de compra da agricultura familiar para a alimentação escolar (FNDE, 2016).

O Manual estabelece que o processo de compra pode ser realizado pelas Entidades Executoras (EEx), que recebem os recursos do FNDE, ou de forma descentralizada pelas Unidades Executoras (EEx). Já a venda acontece por meio de agricultores familiares, definidos pela Lei nº 11.326/2006, de forma individual ou que fazem parte de organizações formais e informais, sendo necessário que possuam a

DAP física ou a DAP jurídica. Existem 10 (dez) passos para a compra direta dos produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, sendo eles: Orçamento, Articulação entre os atores sociais, Cardápio, Pesquisa de Preço, Chamada Pública, Elaboração do projeto de venda, Recebimento e seleção dos projetos de venda, Amostra para controle de qualidade, Contrato de Compra e Termo de Recebimento e pagamento dos agricultores (FNDE, 2016).

O primeiro passo é o Orçamento, que é de responsabilidade da Entidade Executora, que deve planejar o cardápio e quanto será gasto com a agricultura familiar (respeitando o mínimo de 30%), antes do período letivo, devendo informar os valores ao CAE (FNDE, 2016). Existem algumas situações que devem ser justificadas e comprovadas para a dispensa do mínimo destinado à agricultura familiar, que são:

- I – a impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente;
- II – a inviabilidade do fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios, desde que respeitada a sazonalidade dos produtos; e
- III – as condições higiênico-sanitárias inadequada, isto é, que estejam em desacordo com o disposto no art. 33 da Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013. (FNDE, 2016, p.10)

O segundo passo é a Articulação entre os atores sociais, que também é de responsabilidade da Entidade Executora com o apoio de parceiros, e que deve contar com o apoio do nutricionista. Devem ser mapeados e planejados os alimentos a serem comprados, de acordo com a sazonalidade, sendo importante que o nutricionista conheça e incentive a diversificação da produção dos agricultores familiares. Já o terceiro passo é a Elaboração do cardápio pelo Nutricionista, que é o responsável técnico, com base no mapeamento realizado e considerando a sazonalidade e as quantidades dos produtos disponíveis na região. (FNDE, 2016)

O quarto passo é a Pesquisa de Preço, que é de responsabilidade da Entidade Executora e parceiros, e deve refletir preços de mercado. Esta deve ser realizada em mercados locais, priorizando feiras de agricultura familiar e considerando os insumos e encargos para o fornecimento pelos agricultores. Após a Pesquisa de Preço, é realizado o quinto passo, que é a Chamada Pública, mecanismo que consegue atender melhor a agricultura familiar do que outras formas de aquisição. A Chamada Pública pode ocorrer mais de uma vez ao ano, deve conter todas as informações para a elaboração do projeto de venda e deve ser amplamente divulgada (FNDE, 2016).

O sexto passo é a Elaboração do Projeto de Venda pelos agricultores familiares ou suas associações ou cooperativas, que devem se atentar ao estabelecido na Chamada Pública e ter a documentação necessária. O sétimo passo é o Recebimento e seleção dos projetos de venda pela Entidade Executora, que deve se atentar para a documentação dos fornecedores e para os critérios de seleção dos projetos (FNDE, 2016).

O oitavo passo é a Amostra para controle de qualidade, feita pela Entidade Executora, que avalia se o primeiro lugar atende ao estabelecido na Chamada Pública, às normas sanitárias e avalia uma amostra dos alimentos, por meio do nutricionista. Já o nono passo é o Contrato de compra entre a Entidade Executora e os fornecedores, apresentando os direitos e obrigações das partes. Por fim, o décimo passo é a Entrega dos produtos, Termo de recebimento e Pagamento dos Agricultores, que devem respeitar o cronograma e atestar a entrega por meio de documento fiscal (FNDE, 2016).

3.4 Panorama das compras da agricultura familiar pela alimentação escolar, entre 2010 e 2017

Em 2010, o primeiro de obrigatoriedade da regulamentação da Lei nº 11.947, que estabeleceu o mínimo de 30% de compra da agricultura familiar pela alimentação escolar, foi estabelecido um orçamento de R\$ 2,5 bilhões para o PNAE, que beneficiou um total de 45,6 milhões de estudantes. Desse total, um montante de R\$ 150.397.052,68 foi destinado à compra de produtos da agricultura familiar, segundo estudo realizado pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Brasília (Cecane/UnB), com base nos dados do Demonstrativo Sintético Anual (DSA). A Tabela 8 mostra como foi a compra da agricultura familiar de estados e municípios no ano de 2010, por regiões e no Brasil. Os dados mostram que quase metade dos municípios (47,4%) adquiriu produtos da agricultura familiar para o PNAE, com um percentual médio de compra de 22,7% nesses municípios, sendo que a Região Sul foi a com o maior número de municípios em que houve compra. Os resultados evidenciaram a necessidade de estratégias para se cumprir o disposto pela legislação (SARAIVA et al, 2012).

Tabela 8 - Resultado do percentual de recurso executado nos municípios e estados referentes à aquisição de gêneros da agricultura familiar com base no Demonstrativo Sintético Anual (DSA) por regiões e Brasil. FNDE, 2010

	Regiões brasileiras											
	Centro Oeste		Nordeste		Norte		Sudeste		Sul		Brasil	
	n*	%	n*	%	n*	%	n*	%	n*	%	n*	%
Não houve compra	105	23,3	471	27,5	76	21,5	428	26,3	129	10,9	1209	22,7
Houve Compra	159	35,3	665	38,9	167	47,3	690	42,4	843	71,3	2524	47,4
Não informou/ Não se aplica	186	41,3	572	33,4	110	31,1	507	31,2	209	17,7	1584	29,7
Total	450	100	1708	100	353	100	1625	100	1181	100	5317	100

Fonte: Saraiva et al, 2012

A equipe do Cecane/UnB, com base em dados dos pareceres conclusivos dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) dos municípios, também compilou os dados relativos às justificativas para o não atendimento aos 30% de recurso executado pelo PNAE na compra da agricultura familiar, por Regiões e Brasil, no ano de 2010, conforme mostra a tabela 9. Os dados mostram que o motivo mais comum no país foi a inviabilidade de fornecimento regular e constante de gêneros, alegado por 21,10%. Por sua vez, 36,09% não informaram e 32,90% relataram outros problemas, como: “falta de interesse dos agricultores, demora da Prefeitura em elaborar a chamada pública,” e o fato de que “os agricultores já haviam destinado todos os gêneros para o PAA, dentre outros limites” (SARAIVA et al, 2012, p.930).

Tabela 9 - Justificativa para o não atendimento aos 30% de recurso executado na compra da agricultura familiar – Brasil e Regiões. FNDE, 2010

	Regiões brasileiras											
	Centro Oeste		Nordeste		Norte		Sudeste		Sul		Brasil	
	n*	%	n*	%	n*	%	n*	%	n*	%	n*	%
Impossibilidade de emissão de nota fiscal	9	3,90	34	4,49	9	3,91	22	4,13	7	1,47	81	3,64
Inviabilidade de fornecimento regular e constante de gêneros	46	19,91	194	25,63	59	25,65	103	19,32	68	14,26	470	21,10
Condições higiênico-sanitárias inadequadas	5	2,16	17	2,25	9	3,91	8	1,50	16	3,35	55	2,47
Outros	96	41,56	222	29,33	76	33,04	238	44,65	101	21,20	733	32,90
Processo Singular	3	1,30	11	1,45	6	2,61	14	2,63	4	0,84	38	1,71
Não Informou	81	35,06	297	39,23	90	39,13	172	32,27	164	34,38	804	36,09
Não se aplica	20	8,66	81	10,70	22	9,57	45	8,44	165	34,59	333	14,95

Fonte: Saraiva et al, 2012

Os autores destacam ainda que:

Diante dos dados apresentados e dos parâmetros legais que devem ser seguidos pelas Entidades Executoras (EE) em relação à compra da AF, destaca-se que ainda há muito a ser feito para a consolidação do mercado institucional entre os pequenos produtores e o PNAE, desde o planejamento e a organização da produção de alimentos, a apropriação por parte das EE das realidades agrícolas locais e regionais a serem refletidas na demanda em tipos de alimentos e épocas de demanda, a priorização e a qualificação operativa das EE (recursos humanos e materiais, integração entre secretarias envolvidas) até a distribuição dos alimentos e refeições nas escolas. (SARAIVA et al, 2012, p. 932 e 933)

A tabela 10 apresenta informações relativas à aquisição da agricultura familiar para a alimentação escolar, disponibilizados pelo Sistema de Gestão de Contas do FNDE, entre os anos de 2011 e de 2017, último ano que teve os dados divulgados.

Tabela 10 - Valor transferido pelo FNDE às Entidades Executivas, Valor de aquisições da agricultura familiar pelas Entidades Executivas, Porcentagem de Entidades Executivas que não realizaram compras da Agricultura Familiar, % de Entidades Executivas que cumpriram o mínimo requisitado de 30%, 2011 a 2017, Brasil

	Valor transferido pelo FNDE às Eex	Valor de aquisições da agricultura familiar pelas EEx	% de EEx que não realizaram compras da AF	% de Eex que cumpriram o requisito mínimo de 30% de compras da AF	Média de compras da AF das EEx que cumpriram o requisito
2011	R\$ 2.990.297.175,20	R\$ 234.670.508,55	41%	27%	27,35%
2012	R\$ 3.218.920.826,00	R\$ 366.611.838,48	33%	30%	28,73%
2013	R\$ 3.539.356.603,40	R\$ 637.722.661,32	22%	35%	30%
2014	R\$ 3.329.109.837,20	R\$ 719.384.367,45	20%	41%	33%
2015	R\$ 3.762.308.428,56	R\$ 858.570.675,64	17%	46%	34%
2016	R\$ 3.882.673.284,31	R\$ 858.777.139,55	15%	44%	32,57%
2017	R\$ 3.918.241.887,80	R\$ 846.788.086,68	14%	49%	35,79%

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do FNDE de 2011 a 2017

Os dados da tabela 10 mostram um crescimento de aproximadamente 31% no valor transferido pelo FNDE às Entidades Executivas do PNAE para a aquisição de alimentação escolar entre 2011 e 2017. No mesmo período, houve um crescimento de 360% na aquisição de produtos da agricultura familiar com o montante repassado pelo FNDE às EEx, que atingiu cerca de R\$ 846 milhões em compras em 2017. Em relação às EEx que não realizaram nenhuma compra da agricultura familiar durante o ano com os recursos do FNDE, houve uma queda no período de 41% para 14%, mostrando uma evolução do processo de compras. Além disso, também houve crescimento das EEx que conseguiram cumprir o mínimo de 30% de compras da agricultura familiar estabelecidos pela legislação, passando de 27% em 2011 para 49% em 2017. Por fim, a média de compras da agricultura familiar por parte das EEx

que conseguiram cumprir o mínimo requisitado cresceu de 27,35% para 35,79% no período analisado.

3.5 Revisão teórica: desafios, dificuldades e méritos da vinculação da agricultura familiar ao PNAE

A presente seção tem o objetivo de apresentar uma breve revisão teórica a respeito da vinculação da agricultura familiar ao PNAE, mostrando alguns estudos que trazem resultados importantes para compreender quais são os desafios, as dificuldades e os méritos obtidos por esta vinculação em diferentes localidades do Brasil, e por meio de diferentes óticas e experiências.

O primeiro é um estudo realizado por Sambuichi et al (2014), que discute a experiência do PNAE por meio de compras públicas sustentáveis e a agricultura familiar. Já o segundo é uma pesquisa realizada por Rossetti, Winnie e Silva (2016), que foca nos desafios e gargalos da aquisição de alimentos regionais e saudáveis da agricultura familiar pelo PNAE. O terceiro, realizado por Schwartzman (2015), trata sobre a vinculação do PNAE com a agricultura familiar em municípios do estado de São Paulo, enquanto o quarto estudo, de Paula, Kamimura e Silva (2014), debate sobre o acesso da agricultura familiar em mercados institucionais (PNAE e PAA) no município de Mineiros, em Goiás. O quinto, de Lopes Junior et al (2018) foca em desafios do PNAE para fortalecer a agricultura familiar em pequenos municípios da região Sudoeste de São Paulo, e, o sexto, de Fabris (2017), foca nas dificuldades da interface entre o PNAE e a agricultura familiar no município de Criciúma, em Santa Catarina. Por fim, é analisada pesquisa de Costa, Amorim Junior e Silva (2015), que trata sobre o acesso de 19 cooperativas de agricultura familiar aos mercados institucionais de PNAE e PAA em diversas regiões de Minas Gerais. Juntos, os estudos permitem ter uma visão clara sobre como se dá o processo de vinculação no Brasil, apontando méritos, dificuldades e caminhos que podem ser seguidos para o sucesso da política.

O primeiro estudo mostra que apesar de precedido por uma modalidade do PAA que permitia dispensa de licitação para compras da agricultura familiar, esse processo de vinculação da agricultura familiar ao PNAE teve várias dificuldades, como o lobby dos fornecedores de merenda escolar e o convencimento a respeito da legalidade da ação. Após a aprovação da legislação, houve grande trabalho para a sua implantação, envolvendo 22 seminários nacionais com gestores públicos para

promover a adaptação do sistema no período de 180 dias. Os gestores elaboraram cartilhas e “colocaram para discutir em conjunto os consumidores (escolas) com os fornecedores (produtores), para que pudessem alinhar suas demandas conforme as práticas produtivas locais” (SAMBUICHI et al, 2014, p. 98), tendo um curto período para isso.

Foram observadas várias dificuldades para a aplicação da legislação, como:

(...) a pouca organização dos produtores familiares para fazer frente à nova demanda, o que inclui, entre outras coisas, a falta de nota fiscal e o despreparo para atender às exigências sanitárias e de regularidade do fornecimento. Portanto, mesmo com os avanços promovidos pela experiência prévia do PAA, a agricultura familiar não estava estruturada suficientemente para fornecer para o PNAE na escala e qualidade exigidas com a nova lei. Além disso, havia a dificuldade logística: nem os agricultores familiares conseguiam muitas vezes entregar, nem a escola ou a prefeitura possuía um centro para receber os produtos. (SAMBUICHI et al, 2014, p.98)

Outro grande desafio foi a definição do teto anual a ser gasto por agricultor, pois enquanto o CONAB e o MDA defendiam que deveria ser de R\$ 4,5 mil, com base no teto do PAA à época, o FNDE achava mais viável o valor de R\$ 9 mil, valor este que foi acordado. Atualmente o teto é de R\$ 20 mil e ainda existem polêmicas para a diferença de valores para as modalidades do PAA. Outros desafios apresentados foram a desoneração tributária de produtos da agricultura familiar, que no início possuíam poucas isenções de ICMS pelos estados, mas que aumentaram nos anos seguintes; a adaptação das merendeiras com produtos não industrializados; a obtenção de comprovação de produção orgânica pelos agricultores; e a necessidade do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) funcionar corretamente para que as contas fossem prestadas adequadamente e os recursos bem empregados. (SAMBUICHI et al, 2014)

Os autores também apresentaram alguns pontos positivos em relação a vinculação da agricultura familiar ao PNAE, como: a capacidade de influenciar o mercado a adotar medidas mais sustentáveis no processo de compras públicas; a capacidade da agricultura familiar de atender às demandas do governo e promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população; a capacidade de estimular a produção e os mercados locais; a melhoria de hábitos alimentares e da qualidade de vida dos beneficiários do programa. Já como desafios principais do Programa, os autores estabelecem a necessidade de “melhorar a estrutura logística de apoio a estas

compras, em que entram questões básicas como transporte, beneficiamento e armazenamento” (SAMBUICHI et al, 2014, p. 101), sendo para isso necessária a ampliação de parcerias com outros entes e com organizações. Por fim, também ressaltam a importância de melhorar a oferta de crédito, por meio dos bancos, e de melhorar a assistência técnica com o objetivo de promover a diversidade produtiva dos agricultores (SAMBUICHI et al, 2014).

Em outro estudo, realizado por Rossetti, Winnie e Silva (2016), a respeito do desafio de aquisição de alimentos regionais e saudáveis pelo PNAE, foram apontadas como as principais dificuldades para que os agricultores familiares forneçam produtos para as entidades: “a falta de documentação necessária, atrasos de pagamento, a estrutura física inadequada, as dificuldades com o transporte de produtos e normas sanitárias que desconsideram a realidade da agroindústria familiar” (ROSSETTI, WINNIE E SILVA, 2016, p. 919). Já as dificuldades de compra da agricultura familiar pelas entidades executivas foram principalmente:

(...) a ausência de mapeamento da produção local anteriormente à confecção de cardápios, a falta da inclusão de assentados da reforma agrária e ainda, a rotulagem inadequada de produtos processados e a inviabilidade logística de fornecimento constante e regular dos gêneros alimentícios, que sempre foi uma vantagem dos grandes distribuidores e atacadistas. Soma-se aos limitantes técnicos também a resistência política dos antigos fornecedores e os interesses econômicos ligados ao agronegócio e à indústria alimentícia. (ROSSETTI, WINNIE E SILVA, 2016, p. 919)

Deste modo, para que o objetivo da vinculação da agricultura familiar à alimentação escolar seja cumprido é fundamental que seja criada uma rede de apoio envolvendo a gestão municipal, os agricultores e todos os atores envolvidos para viabilizar o processo de compra institucional. São necessárias a participação do nutricionista no mapeamento e elaboração de cardápios; da assistência técnica na produção agrícola; e, das merendeiras em preparos saudáveis de refeições, bem como de infraestrutura e logística nas escolas para preservar alimentos in natura desde o seu recebimento até o seu preparo. Também, o planejamento e o conhecimento acerca da sazonalidade e da diversidade da produção local, envolvendo sinergia entre a entidade executora e os agricultores familiares, é fundamental para que a aquisição de gêneros da agricultura familiar seja cumprida (ROSSETTI, WINNIE E SILVA, 2016)

Assim sendo, a compra de alimentos regionais produzidos localmente pela agricultura familiar por meio do PNAE constitui uma estratégia de promoção da

Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (SSAN), já que o impacto e os recursos destinados à política têm “potencial para transformar o sistema alimentar brasileiro” (ROSSETTI, WINNIE e SILVA, 2016, p.920). Para tal, as políticas voltadas à SSAN, além de intersetoriais, devem “valorizar cadeias curtas de produção, comercialização e consumo, gerando alimentos produzidos com base agroecológica, sustentabilidade social, econômica e ambiental e promoção da sociobiodiversidade” (ROSSETTI, WINNIE E SILVA, 2016, p. 921).

Outra pesquisa relevante sobre a temática é a realizada por Schwartzman (2015), que estudou a vinculação da agricultura familiar com 110 agricultores familiares que venderam seus produtos para o PNAE em 16 municípios do estado de São Paulo no ano de 2012. A pesquisadora constatou alguns aspectos importantes ocasionados pela vinculação no processo de produção, de comercialização e na renda desses agricultores, como destacado na tabela 11.

Os dados coletados por Schwartzman (2015), em sua pesquisa mostram que 76,4% dos agricultores tiveram um aumento de renda após começarem a vender para o PNAE, enquanto 43,6% relataram que o Programa paga preços mais altos do que outros mercados onde eles comercializam seus produtos. Além disso, a grande maioria (73%) também relatou que não houve mudança dos preços dos produtos em outros mercados após o PNAE passar a comprar diretamente dos agricultores familiares. A maioria dos agricultores também relatou que aumentou a quantidade de produção (63,6%), que aumentou a área cultivada (54,6%), e que passou a usar mais técnicas/insumos (52,7) após começarem a vender para a alimentação escolar. Além disso, pouco mais de um terço dos agricultores passou a produzir novos produtos para comercializar (34,6%), e que teve mudanças na maneira de planejar a produção (36,4%), enquanto 40,9% investiu mais em infraestrutura. As informações mostram que em poucos anos o PNAE já conseguiu impactar na geração de renda, na estruturação e na organização da produção dos agricultores familiares, sendo capaz de estimular a demanda e desenvolver mercados locais. (SCHWARTZMAN, 2015)

Tabela 11 - Número e porcentagem de agricultores familiares que venderam para o PNAE, segundo mudanças na produção, comercialização e renda. Municípios do estado de São Paulo, 2012.

Variáveis	n	%
Houve aumento da renda após começar a vender para o PNAE?		
Sim	84	76,4
Não	23	20,9
NS/NR*	3	2,7
Como é o preço pago pelo PNAE em relação aos outros mercados onde comercializa seus produtos?		
Mais alto	48	43,6
Igual	24	21,8
Mais baixo	23	20,9
Para alguns produtos é mais baixo, para outros mais alto / Depende do produto/época	9	8,2
NS/NR*	6	5,5
Depois que o PNAE começou a comprar diretamente dos agricultores familiares, houve mudança dos preços dos produtos nos outros mercados		
Sim	19	17,3
<i>O que ocorreu com os preços destes produtos nos outros mercados?</i>		
Ficaram mais altos	14	73,7
Preços variaram (para cima ou para baixo)	4	21,0
Ficaram mais baixos	1	5,3
Não	73	66,4
NS/NR*	18	16,3
Depois que começou a vender para a alimentação escolar:		
Passou a produzir novos produtos para comercializar		
Sim	38	34,6
Não	72	65,4
NS/NR	0	0
Aumentou a quantidade da produção		
Sim	70	63,6
Não	40	36,4
NS/NR	0	0
Houve aumento da área cultivada		
Sim	60	54,6
Não	49	44,5
NS/NR	1	0,9
Houve mudanças na maneira como passou a planejar a produção		
Sim	40	36,4
Não	69	62,7
NS/NR	1	0,9
Passou a usar mais técnicas/insumos		
Sim	58	52,7
Não	52	47,3
NS/NR	0	0
Investiu mais em infraestrutura		
Sim	45	40,9
Não	65	59,1

NS/NR

0

0

* NS/NR = Não sabe/ Não respondeu

Fonte: Schwartzman, 2015

Dessa forma, o estudo realizado por Schwartzman (2015) afirma que o PNAE tem cumprido seu papel nos municípios analisados do estado de São Paulo, ao fornecer alimentação saudável e com alimentos regionais aos estudantes, contribuindo para a formação de melhores hábitos alimentares. Ainda são ressaltados alguns problemas na operacionalização da política, como a obtenção de regulamentações sanitárias e de certificação de produtos orgânicos pelos agricultores familiares, além da falta de apoio da nutricionista do município no processo de mapeamento da produção, bem como falta de assistência técnica e extensão rural (ATER) aos produtores. Por fim, a autora resalta a importância de articulação entre os atores envolvidos para fortalecer as compras diretas para a alimentação escolar e mostra como esse processo de venda direta tem gerado resultados positivos para a produção e comercialização agrícola, além de ter gerado aumento de renda aos agricultores. (SCHWARTZMAN, 2015).

As dificuldades e desafios do acesso da agricultura familiar a mercados institucionais, por meio do PNAE e do PAA, também foram analisados por Paula, Kamimura e Silva (2014), por meio de estudo realizado no município de Mineiros, no estado de Goiás. A principal dificuldade encontrada no município, segundo a Emater, era a criação de uma cooperativa para que os agricultores pudessem acessar o PNAE. E, esta foi criada por meio de coordenação dos técnicos da Emater em um período de 2 anos, e com apoio imprescindível da prefeitura. Melão (2012) apud Paula, Kamimura e Silva (2014, p.41) explicita a importância que os gestores públicos têm ao apoiar o acesso dos agricultores familiares aos mercados institucionais por meio de programas como o PNAE, apoio que foi percebido pelos gestores do município estudado, que cooperaram em prol de um mesmo objetivo. Outra dificuldade encontrada estava relacionada à organização e à diversificação da produção para atender às exigências e demandas sanitárias e das escolas e consumidores. Para isso, a Emater elaborou projetos que auxiliam a venda de produtos da agricultura familiar para o PNAE e o PAA em 2013, com 24 agricultores, estimulando a produção de 26 produtos e um total de 90.958 kg de alimentos. (PAULA, KAMIMURA E SILVA, 2014). Por fim, os autores ressaltam que:

Assim, observa-se que a agricultura familiar pode trilhar caminhos diferentes e que cabem novos desafios para o desenvolvimento rural,

que vão desde o entendimento da dinâmica da cultura local, passam pela organização, pela assistência técnica da produção e chegam ao mercado. Ressalta-se que, para implementar os programas ligados aos mercados institucionais, será sempre necessário contar com o compromisso efetivo dos atores sociais envolvidos no processo, isto é, a comunidade escolar, os agricultores familiares, os representantes das escolas e, principalmente, os gestores públicos, na busca de uma sociedade mais justa. (PAULA, KAMIMURA E SILVA, 2014, p.41)

Os desafios do PNAE como instrumento de fortalecimento da agricultura familiar em pequenos municípios também foi tema de pesquisa de Lopes Junior et al (2018), em estudo realizado nos municípios de Angatuba, Buri e Campina do Monte Alegre, no Estado de São Paulo. O estudo analisou como o pequeno porte dos municípios facilita o diálogo entre o poder público local e os agricultores, facilitando a solução rápida de problemas, como a substituição de alimentos fora do padrão. Apesar disso, “é possível notar certo nível de inconsistência por parte dos gestores, uma vez que em dois dos municípios foi realizada apenas uma chamada pública nos últimos anos, impossibilitando a entrada de novos agricultores ou organizações” (LOPES JUNIOR et al, 2018, p.158). Outros pontos positivos percebidos foram: a capacidade logística de um dos municípios, em que as entregas ocorrem uma vez por semana de forma centralizada, o que reduz os custos dos agricultores; e a importância da nutricionista e de sua comunicação com todos os atores para reduzir as divergências nas chamadas públicas, conforme assinalado em alguns dos municípios (LOPES JUNIOR, et al, 2018).

A pesquisa também encontrou outros problemas na vinculação do PNAE com a agricultura familiar relatados pelas organizações, como a burocracia para acesso ao PNAE frente ao PAA, o que inibe a participação de muitos agricultores e que poderia ser resolvido com mais preparo dos gestores e nutricionistas. Outro problema relatado é que muitas chamadas públicas não consideram o calendário agrícola e as especificidades locais e não são articuladas e planejadas junto aos agricultores, o que poderia ser resolvido com diálogo entre as organizações e a Entidade Executora. Por fim, é ressaltado “um relativo descompromisso em potencializar as oportunidades oferecidas pelo programa” (LOPES JUNIOR et al, 2018, p. 190) por parte dos gestores públicos locais, sendo necessário mais atenção e engajamento para que os resultados não fiquem abaixo do esperado e “não apareçam distorções nos processos de operacionalização que fogem dos escopos definidos” (LOPES JUNIOR et al, 2018, p. 190). Dessa forma, assim como exposto

por Paula, Kamimura e Silva (2014), os gestores locais tem papel fundamental no fortalecimento de programas como o PNAE e no acesso a mercados institucionais pelos agricultores familiares.

Em linha similar, Fabris (2017) pesquisou a respeito de possibilidade e desafios relacionados ao PNAE e sua interface com a agricultura familiar no município de Criciúma, no estado de Santa Catarina, e também destacou a importância dos gestores locais para o êxito da política. A autora aponta vários desafios para gestores e para as cooperativas e que limitam a participação efetiva dos agricultores familiares no PNAE, como: preços pré-definidos nos projetos de venda que não levam em conta questões logísticas e de transporte dos produtos; e os preços estáveis em contratos anuais que não consideram a sazonalidade e disponibilidade de produtos. Já as principais dificuldades que limitam a participação plena dos agricultores familiares no PNAE estavam relacionadas a: atrasos de pagamentos, burocracias, problemas de logística e de certificação de produtos, e a falta de participação das cooperativas e dos agricultores no planejamento e na definição dos cardápios, já que muitas nutricionistas não levam em conta a sazonalidade e a produção regional no processo (FABRIS, 2017). Apesar dessas dificuldades, “a venda garantida mostrou-se um elemento fundamental, que permite a organização das cooperativas para futuros investimentos em suas atividades produtivas” (FABRIS, 2017, p. 172).

Para que esses desafios sejam superados, é fundamental que existam no município ações conjuntas entre os entes do governo e o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), além “de melhor capacitação e articulação dos atores sociais envolvidos, para que se possibilite o atendimento das demandas encontradas das cooperativas de agricultores familiares inseridos no mercado institucional” (FABRIS, 2016, p.173), apoiando a gestão, a logística, o planejamento e a certificação desses produtores. Se bem executado, o Programa é capaz de contribuir para fortalecer o desenvolvimento local e promover saúde e a segurança alimentar e nutricional (SAN) da população (FABRIS, 2017).

Para o sucesso e avanço da política, muitos requisitos e ações são necessários, como discutido pelos autores anteriores. A última pesquisa apresentada nesta seção discute a importância das cooperativas para o acesso dos agricultores familiares a mercados institucionais de compras governamentais, por meio de programas como o PNAE e o PAA, e apresenta alguns desafios dessas organizações. Em estudo realizado em 2015, com 19 cooperativas localizadas em sete das doze

mesorregiões do estado de Minas Gerais, foram percebidos alguns desafios ligados à assistência técnica, à adequação sanitária, à gestão e à logística, que limitam o acesso ao mercado institucional por esse tipo de organização (COSTA, AMORIM JUNIOR e SILVA, 2015).

A assistência técnica deve ser responsável por estimular não apenas que os agricultores se organizem em cooperativas, mas também deve ser responsável por apoiá-las “na organização da produção, na comercialização, no acesso a nichos de mercados específicos, na melhoria da qualidade dos produtos e, principalmente, trabalhar a formação dos cooperados e gestores” (PIRES, 2010 apud COSTA, AMORIM JUNIOR E SILVA, 2015, p.120). Em relação à adequação sanitária, a legislação tem sido incompatível com a realidade de empreendimentos coletivos, favorecendo a agroindústria e a criação de oligopólios. Já em relação à gestão, as cooperativas possuem grandes problemas, principalmente aquelas que diversificam a produção e adentram novos mercados, além de não possuírem quantidade suficiente de funcionários, o que causa desvantagem competitiva em relação a outras organizações. Por fim, existem também vários problemas logísticos nas cooperativas relacionados ao estoque, à armazenagem, ao transporte e à distribuição, além de não possuírem um sistema de informações que acompanhe todo o fluxo do processo (COSTA, AMORIM JUNIOR e SILVA, 2015).

Com o que foi apresentado, os autores sugerem que: o governo apoie às cooperativas de forma mais incisiva; que o PNAE remunere não apenas o produto, mas também os custos relacionados à venda, como o transporte; mudanças da legislação sanitária; capacitação relacionadas à gestão e a produção aos cooperados; bem como políticas contínuas de assistências técnica e de extensão rural (COSTA, AMORIM JUNIOR e SILVA, 2015, p.123).

3.6 Considerações sobre o capítulo

O capítulo 3 mostrou que o PNAE é um programa de origem antiga e que se modernizou, passou a receber mais recursos e foi reconhecido mundialmente como um sucesso na garantia de alimentação escolar sustentável. Em 2009, por meio da Lei nº 11.947, o programa se vinculou à agricultura familiar, com o intuito de fornecer alimentos saudáveis e regionais aos estudantes de toda a rede pública do Brasil, além de estimular a comercialização e o desenvolvimento econômico local.

Os dados do FNDE mostram que a vinculação teve resultados positivos de forma geral, já que aumentou o número de entidades e a média de compras da agricultura familiar no período analisado. O programa também conseguiu estimular compras governamentais mais sustentáveis, promover segurança alimentar e nutricional e melhoria de hábitos alimentares para alunos, além de estimular economias locais. Para os agricultores familiares foi possível perceber aumento da renda e da diversificação da produção, além de um maior uso de técnicas e insumos.

Apesar desses pontos positivos, os autores e as pesquisas apontaram muitos desafios que ainda impedem muitos municípios e estados de comprarem da agricultura familiar para a merenda escolar. Diversos problemas foram apontados, como a falta de estrutura logística para apoiar as compras, que geram dificuldades de transporte e de armazenamento dos alimentos. Outro problema relatado foi a falta de oferta de crédito e de financiamentos aos agricultores familiares, que possuem dificuldades para alavancar e diversificar suas produções. Também foram relatados problemas relativos à documentação dos agricultores, a normas e regulamentações sanitárias inconsistentes com as atividades desenvolvidas, além de dificuldades na obtenção de certificados de alimentos orgânicos.

Um ponto central para que a política funcione, segundo diversos autores, é que os agricultores familiares tenham acesso à assistência técnica que os auxilie na produção, na gestão de seus negócios e na obtenção de documentos e licenças. A carência de assistência técnica nos municípios é tida como um grande problema pelos pesquisadores, já que muitos produtores e cooperativas não conseguem acessar mercados governamentais ou obter documentos por falta de instrução.

Os autores também ressaltam a importância dos gestores públicos locais para que os agricultores familiares acessem o mercado governamental do PNAE, sendo fundamental que eles atuem em parceria com outros entes e com os agricultores e cooperativas no mapeamento da produção local. Além disso, eles devem capacitar os atores para a execução do programa, bem como auxiliá-los na resolução de diversos entraves burocráticos.

Em suma, percebe-se que a vinculação da agricultura familiar ao PNAE tem a capacidade de gerar muitos resultados positivos, tanto para os agricultores familiares, que podem aumentar e garantir destino para sua produção, quanto para os alunos da rede pública, que podem receber alimentos mais saudáveis e ligados a seus hábitos alimentares. No entanto, existem muitos desafios que impedem a compra da

agricultura familiar pela merenda escolar, e esses problemas devem ser apontados e discutidos para que o programa possa gerar mais benefícios a esses grupos.

4 VINCULAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR AO PNAE NO TERRITÓRIO DO MÉDIO E BAIXO JEQUITINHONHA

O presente capítulo tem o objetivo de analisar como se dá a vinculação da agricultura familiar ao PNAE no território do Médio e do Baixo Jequitinhonha, território este que é marcado pela pobreza, desigualdade social e por um grande número de agricultores familiares. No Jequitinhonha, muitas famílias sobrevivem do plantio de gêneros agrícolas para o consumo próprio e para a venda institucional ao governo, por meio de programas como o PNAE e o PAA, e por meio de feiras municipais e intermunicipais que ocorrem com frequência.

A estrutura do capítulo se subdivide em sete seções. A primeira seção aborda a geografia do Vale do Jequitinhonha e delimita o espaço estudado, que é o território do Médio e do Baixo Jequitinhonha. A segunda seção realiza um breve histórico do território, apresentando diversas ações governamentais em prol do desenvolvimento do Vale, e as mudanças recentes ocorridas por conta de políticas sociais e voltadas para a agricultura familiar. Já a terceira seção realiza uma caracterização econômica do território com base nos dados do PIB dos Municípios, divulgado em 2017 pelo IBGE.

A quarta seção tem o objetivo de caracterizar e mostrar a importância e as dificuldades da agricultura familiar no Médio e Baixo Jequitinhonha, abordando os aspectos dos estabelecimentos agropecuários e dos produtores, com base nos dados do Censo Agropecuário 2017, e a quinta seção trata sobre a vinculação do PNAE à agricultura familiar no território, com base nos dados divulgados pelo FNDE.

A sexta seção realiza uma breve caracterização da agricultura familiar e do PNAE em três municípios selecionados importantes para o arranjo territorial: Almenara, Araçuaí e Jequitinhonha. A sétima seção apresenta uma pesquisa qualitativa realizada com as Prefeituras dos três municípios selecionados, com o objetivo de compreender os desafios e os méritos da vinculação da agricultura familiar ao PNAE em cada município, mostrando os aspectos mais relevantes para que esta vinculação seja bem sucedida.

4.1 Geografia do Vale do Jequitinhonha

O Vale do Jequitinhonha mineiro se localiza à nordeste do Estado de Minas Gerais e é uma das 12 mesorregiões estabelecidas pelo IBGE para o estado. O nome do Vale se dá em função do Rio Jequitinhonha, que possui 1.090 km de comprimento,

uma área total de 70.315 km², dos quais 65.850 km² estão localizados no Estado de Minas Gerais, cuja nascente se dá no município de Serro, na Serra do Espinhaço, e cuja foz se localiza no município de Belmonte, na Bahia. O Rio Jequitinhonha, que foi importante rota comercial no período colonial, teve sua riqueza cultural valorizada por meio da Constituição Estadual de 1989, que declarou sua Bacia Hidrográfica como monumento natural e foi tombada pelo IEPHA estadual. Diferentemente do IBGE, o Governo do Estado de Minas Gerais, por meio do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2016-2027, dividiu o estado em 17 territórios de desenvolvimento, dessa forma o Vale do Jequitinhonha se subdividiu no território do Alto Jequitinhonha e no Território do Médio e Baixo Jequitinhonha, como mostra a Figura 4.

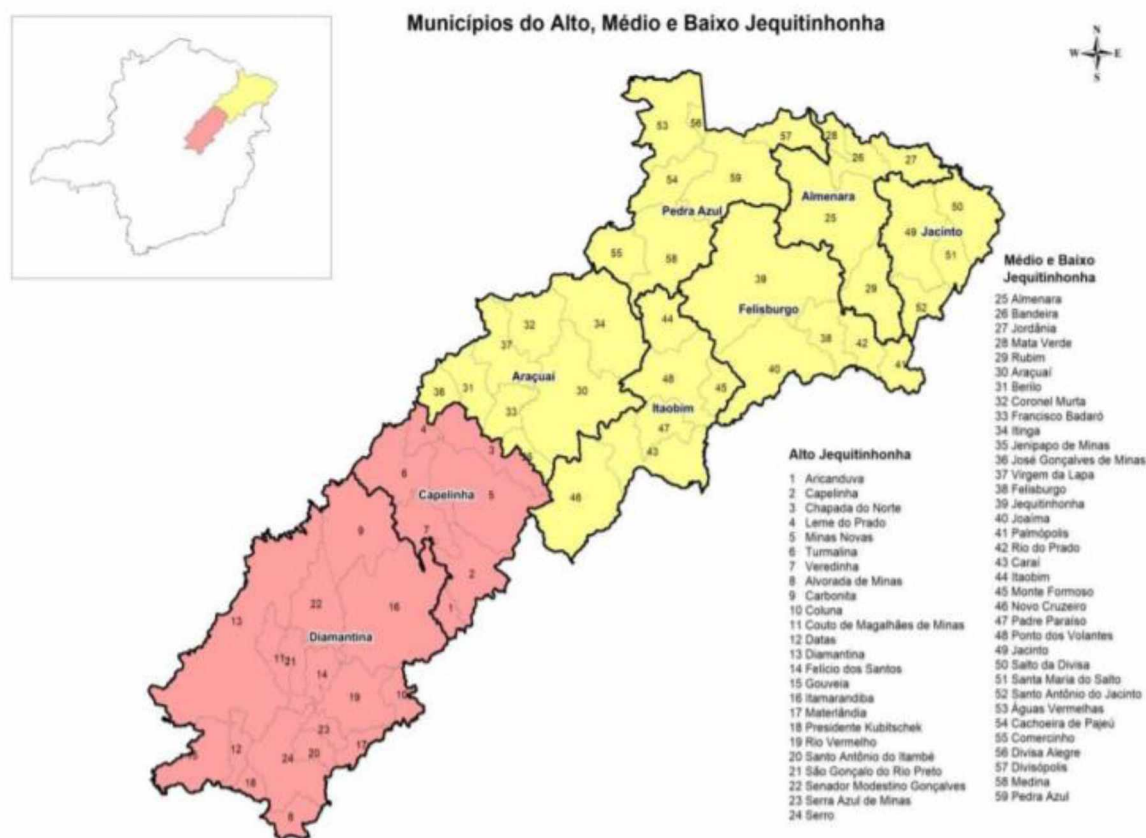
Figura 4 - Mapa de Minas Gerais e a distribuição dos 17 territórios de desenvolvimento



Fonte: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2016-2027

O território de desenvolvimento do Alto Jequitinhonha é composto por 24 municípios e se subdivide nos microterritórios de Diamantina e de Capelinha, enquanto o Médio e Baixo Jequitinhonha é composto pelos microterritórios de Araçuaí, Itaobim, Felisburgo, Pedra Azul, Almenara e Jacinto, com um total de 35 municípios, como mostra a Figura 5.

Figura 5 - Microterritórios e Municípios do Alto e do Médio e Baixo Jequitinhonha



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2017

Em relação ao clima, a região é marcada por uma estação chuvosa e uma estação seca bem definidas. Todavia, o índice pluviométrico do Alto Jequitinhonha é maior do que o Médio e Baixo Jequitinhonha, já que o primeiro recebe maior volume de chuvas por conta de sua maior altitude e proximidade com o litoral. O Médio e Baixo Jequitinhonha é uma região mais seca e suscetível à desertificação em algumas áreas, o que exige ações que evitam a escassez de água e melhor utilização dos recursos hídricos. O Vale do Jequitinhonha também é marcado por uma grande heterogeneidade de biomas, sendo composto por vegetações de Cerrado, Mata Atlântica e Caatinga, cuja grande biodiversidade está ameaçada pela expansão do agronegócio na região. (FJP, 2017)

Já a demografia dos territórios mostra um lento e constante esvaziamento populacional, marcados pela redução da taxa de fecundidade e por saldos migratórios negativos entre os períodos de 2000 e 2010. O destino dos migrantes da região foi em maior parte para municípios de Minas Gerais, seguido por municípios dos estados de São Paulo e da Bahia. Apesar de alguns municípios terem tido queda populacional, em números absolutos não houve queda da população no período, já que o

crescimento vegetativo foi positivo, em função da redução da mortalidade e da mortalidade infantil. (FJP, 2017)

4.2 Breve histórico do Vale do Jequitinhonha

Os primeiros registros históricos do Jequitinhonha mostravam uma região rica por conta da mineração do Distrito Diamantino, e que era responsável por sustentar a metrópole portuguesa no século XVIII. Com o fim da mineração, a fama e a riqueza da região deram lugar a uma chamada “fartura média” no século XIX, ou seja, uma região em que “não havia mais a exuberância da mineração, mas as pessoas dispunham do necessário para viver” (RIBEIRO et al 2007, p. 1081). No início do século XX, a região ainda era descrita como “um rural movimentado, autárquico e, sobretudo farto” (RIBEIRO et al 2014, p. 2), mas a partir de 1960, a região passa a ser descrita como atrasada, pobre, estagnada e com baixos indicadores socioeconômicos.

A partir da década de 1960 e 1970, em um contexto de milagre econômico e de associação da região com a pobreza, o Jequitinhonha passa a receber investimentos que visavam aproveitar os recursos naturais da região, que eram considerados abundantes. O Plano Mineiro de Desenvolvimento, de 1971 foi um dos primeiros documentos que sugeria a modernização da economia da região por meio do estabelecimento de intervenções e de vocações produtivas. Apesar disso, a população, composta sobretudo por agricultores familiares, não foi beneficiada pelos projetos instalados no Jequitinhonha. Os grandes projetos da região, que envolviam mineração, construção de barragens e plantio de eucaliptos, não foram suficientes para reduzir as mazelas socioeconômicas, pois criavam poucos empregos e não geravam valor agregado aos bens produzidos no Jequitinhonha (RIBEIRO et al, 2014).

Outras ações também foram tomadas em prol do desenvolvimento da região, como a frustrada criação da Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha (CODEVALE), em 1964, além da criação de polos industriais de desenvolvimento na década seguinte, que falharam por centralizar as ações e não envolverem a participação popular. Houve também o fortalecimento de capacidades estatais por meio da criação do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE) pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais. Também foram elaborados dois PLANOMESO (Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentado dos Mesovales Jequitinhonha e

Mucuri) nos anos de 2005 e de 2014, bem como um Plano Estratégico de Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais (PESI), lançado em 4 volumes pelo IDENE em 2015. (FJP, 2017)

Entretanto, nesses planos para o Jequitinhonha é possível notar a falta de articulação entre as ações e entre as instituições, bem como um planejamento centralizado, tecnocrático e que não envolvia a participação social. Sendo assim, o Plano de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha (PDVJ), elaborado pela Fundação João Pinheiro e publicado em 2017, teve o objetivo de propor ações de desenvolvimento para a região com base em ações descentralizadas, integradas, multidisciplinares e envolvendo a participação social. Para isso, o Plano ressalta que é necessário vontade política e arranjo institucional do Governo do Estado de Minas com diversas instituições, bem como protagonismo dos atores locais para que os objetivos de desenvolvimento possam ser alcançados e para que ocorra redução da desigualdade regional no estado.

Na última década, ocorreram mudanças que impactaram positivamente na melhoria da qualidade de vida, na geração de renda e na redução de desigualdades das populações dos territórios do Alto e do Médio e Baixo Jequitinhonha. Houve expansão e avanço de diversas políticas sociais como o Bolsa Família, que garantiu renda a famílias em extrema pobreza e aumento da frequência escolar; a Previdência Rural e o Benefício de Prestação Continuada, que garantiram renda e fortaleceram economias locais. Em relação à agricultura familiar, as principais políticas foram o Pronaf, o PNAE e o PAA, que aliados aos programas federais Brasil Sem Miséria e Luz Para todos, impactaram na pobreza rural do Jequitinhonha. (FJP, 2017)

Também ocorreram mudanças importantes na educação da região, com a criação da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) em 2005, além da criação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais (IFNMG) em 2008 e a expansão da Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes). Ainda houve o fortalecimento da mineração no Médio e Baixo Jequitinhonha, da cafeicultura no Alto Jequitinhonha, e melhorias na infraestrutura dos territórios por meio do Programa de Pavimentação de Ligação e Acessos Rodoviários aos Municípios (Processo). Entretanto, apesar de todos os avanços proporcionados na qualidade de vida da população, por meio de programas socioeconômicos recentes, há ainda elevada pobreza e desigualdade e a região possui baixa participação no PIB estadual (FJP, 2017). Dessa forma, o Plano de

Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha, elaborado em 2017 pela Fundação João Pinheiro, estabeleceu que:

“Os territórios do Alto e do Médio/Baixo Jequitinhonha têm uma economia de baixa produtividade, caracterizada por grande dependência do setor serviços, da administração pública e da agricultura. A indústria é muito incipiente e o pouco dinamismo da economia explica o fluxo migratório e a expulsão de pessoas. Nos últimos governos, pouco se alterou sua participação no PIB estadual, que foi de apenas 1,3% em 2013.” (Plano de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha, Fundação João Pinheiro, 2017, p. 31)

4.3 Caracterização econômica dos territórios do Jequitinhonha

Os territórios do Alto e do Médio e Baixo Jequitinhonha representam uma baixa parcela do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado de Minas Gerais. Somados, os dois territórios representam apenas 1,4% do PIB de Minas Gerais, ou cerca de R\$8,2 bilhões de reais, sendo que o Médio e Baixo Jequitinhonha representa 0,8%, enquanto o Alto Jequitinhonha representa 0,6% do total estadual, como mostra a Tabela 12. O maior destaque se dá para a Agropecuária dos territórios, já que somadas representam 3,1% do total do Valor Adicionado (VA) estadual para o setor, sendo que 1,9% do total é de responsabilidade do Alto Jequitinhonha, enquanto 1,1% do total de Minas Gerais se refere ao Médio e Baixo Jequitinhonha. Já o destaque negativo se refere à Indústria dos territórios, já que o VA da indústria foi de apenas 0,5% do total estadual, sendo de 0,2% para o Alto e 0,3% para o Médio e Baixo.

Segundo o Plano de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha, elaborado pela Fundação João Pinheiro em 2017, e que utilizou os dados do PIB dos Municípios de 2013, é possível notar que os territórios se mantiveram estagnados no período. A Indústria manteve o seu percentual ínfimo de 0,5% de representação nos territórios em relação ao Estado. O VA da Agropecuária teve um pequeno acréscimo de 0,2 pontos percentuais entre 2013 e 2017, subindo de 2,9% para 3,1%, enquanto o VA de Serviços aumentou em 0,1 pontos percentuais. Dessa forma, a participação do PIB dos dois territórios teve um acréscimo de apenas 0,1 pontos percentuais entre 2013 e 2017, demonstrando a estagnação do Jequitinhonha.

Tabela 12 - PIB, valor adicionado por atividade (agropecuária, indústria e serviços), impostos e composição setorial do PIB de Minas Gerais e do Alto e do Médio e Baixo Jequitinhonha - 2017

Unidade Geográfica	Valor adicionado (R\$ 1.000)				Impostos (\$1.000)	PIB (R\$ 1.000)
	Agropecuária	Indústria	Serviços			
			Total	Adm Pública		
Minas Gerais	28.711.502	128.376.593	347.811.035	90.079.528	71.299.921	576.199.051
Territórios do Jequitinhonha	877.189	599.633	6.307.986	3.238.965	454.823	8.239.636
Alto	555.953	227.993	2.690.096	1.269.101	215.944	3.689.993
Médio e Baixo	321.236	371.640	3.617.890	1.969.864	238.879	4.549.643
Participação do Alto e do Médio e Baixo Jequitinhonha nas atividades e no PIB de Minas Gerais						
Minas Gerais	100	100	100	100	100	100
Territórios do Jequitinhonha	3,1%	0,5%	1,8%	3,6%	0,6%	1,4%
Alto	1,9%	0,2%	0,8%	1,4%	0,3%	0,6%
Médio e Baixo	1,1%	0,3%	1,0%	2,2%	0,3%	0,8%
Composição do PIB do Alto e do Médio e Baixo Jequitinhonha						
Minas Gerais	5,0%	22,3%	60,4%	15,6%	12,4%	100
Territórios do Jequitinhonha	10,6%	7,3%	76,6%	39,3%	5,5%	100
Alto	15,1%	6,2%	72,9%	34,4%	5,9%	100
Médio e Baixo	7,1%	8,2%	79,5%	43,3%	5,3%	100

Fonte: Elaboração própria com base em informações do PIB dos Municípios, IBGE

A Tabela 12 também apresenta a composição do PIB do Estado de Minas Gerais e dos territórios de desenvolvimento do Jequitinhonha. É possível notar o peso do setor de Serviços, que no estado representa 60,4% do PIB, mas que nos territórios somados representa 76,6%, com destaque para o Médio e Baixo Jequitinhonha, que tem o PIB composto por 79,5% do setor de Serviços. Importante destacar também que o VA da administração Pública é de 39,3% do PIB dos territórios somados, ou seja, cerca de 51% do VA dos Serviços advém da Administração Pública nos territórios, o que é um sinal do pouco desenvolvimento das outras atividades. Em comparação com Minas Gerais, o VA da Administração Pública é de apenas 25% do total do VA de Serviços do Estado.

Em contraposição ao VA de Serviços, que possui média maior nos territórios do que no Estado, o VA da Indústria na composição do PIB é bem menor no Jequitinhonha do que em Minas Gerais. Enquanto a indústria é responsável por 22,3% do PIB do Estado, nos dois territórios o VA da indústria representa apenas 7,3% do PIB, sendo maior no Médio e Baixo Jequitinhonha (8,2%) do que no Alto Jequitinhonha (6,2%).

Ademais, é possível perceber a importância da agropecuária para o Jequitinhonha, já que o VA da agropecuária é de 10,6% do PIB total dos territórios,

enquanto este segmento compõe apenas 5,0% do PIB estadual. O destaque fica para o Alto Jequitinhonha, em que o VA Agropecuário representa 15,1% do PIB do território, enquanto o segmento representa 7,1% do PIB do Médio e do Baixo Jequitinhonha.

Em relação à população dos territórios, a Tabela 13 mostra que apesar do Jequitinhonha representar 1,4% do PIB de Minas Gerais (como mostra a Tabela 12), os territórios abrigam um total de 3,8% da população do Estado, mostrando a baixa produtividade e o baixo desenvolvimento da região. Ressalta-se ainda que a população do Médio e Baixo Jequitinhonha é maior do que a do Alto Jequitinhonha, já que a primeira representa 2,3% da população de Minas Gerais, e a segunda representa 1,5% do total.

Tabela 13 - PIB, população, PIB per capita, Percentual do PIB per capita em relação à média do Estado e Percentual da população em relação à do Estado de Minas Gerais e do Alto e do Médio e Baixo Jequitinhonha - 2017

Unidade geográfica	PIB (R\$ 1.000)	População (1.000 hab.)	PIB per capita (R\$)	Percentual do PIB per capita em relação à média do Estado	Percentual da População em relação ao Estado
Minas Gerais	576.199.051	21.120	27.283	100	100
Territórios do Jequitinhonha	8.239.636	806	10.229	37,5%	3,8%
Alto	3.689.993	312	11.822	43,3%	1,5%
Médio e Baixo	4.549.643	493	9.222	33,8%	2,3%

Fonte: Elaboração própria com base em informações do PIB dos Municípios, IBGE

A Tabela 13 ainda mostra que o PIB per capita dos territórios é baixo em relação à média do Estado. Enquanto a média do PIB per capita de Minas Gerais era de R\$ 27.283 em 2017, o dos territórios era de apenas R\$ 10.229, ou 37,5% da média estadual. Ainda é possível perceber que o PIB per capita do Alto Jequitinhonha é maior do que o do Médio e Baixo Jequitinhonha, já que o primeiro representa 43,3% da média estadual, e o segundo apenas 33,8%, mostrando uma desigualdade na renda entre os dois territórios.

4.4 Caracterização da agricultura familiar no território do Médio e Baixo Jequitinhonha

A presente seção tem o objetivo de apresentar informações relevantes sobre a agricultura familiar do território do Médio e Baixo Jequitinhonha, mostrando sua importância para a população local e justificando sua escolha como foco de estudo deste capítulo. Para isso, foram utilizados dados obtidos por meio do Censo Agropecuário 2017, que foi divulgado em 2019 pelo IBGE.

Inicialmente, é realizada a caracterização do setor agropecuário do território do Médio e Baixo Jequitinhonha na Tabela 14, que mostra o número e a área dos estabelecimentos de agricultura familiar, a condição do produtor em relação à terra, o pessoal ocupado total e ocupado com 14 anos ou mais de idade por sexo.

Tabela 14 - Número de estabelecimentos, Área dos estabelecimentos agropecuários, Área média dos estabelecimentos (ha/estab.), Condição do produtor agropecuário, Pessoal ocupado total e Pessoal ocupado com 14 anos ou mais de idade total e por sexo, Território do Médio e Baixo Jequitinhonha, 2017

Variáveis	Médio e Baixo Jequitinhonha			
	Familiar		Não Familiar	
	Absoluto	% total	Absoluto	% total
Estabelecimentos (n°)	26.877	78,4%	7400	21,6%
Área dos estabelecimentos (ha)	727.528	34,4%	1.388.313	65,6%
Área média dos estabelecimentos (ha/estab.)	27,07	-	187,61	-
Condição do produtor				
Total	26.877	100%	7.400	100%
Proprietário (a)	22.786	84,8%	6.102	82,5%
Concessionário (a) ou assentado (a) aguardando titulação definitiva	657	2,4%	114	1,5%
Arrendatário (a)	112	0,4%	85	1,1%
Parceiro (a)	394	1,5%	131	1,8%
Comodatário (a)	1.946	7,2%	672	9,1%
Ocupante	676	2,5%	252	3,4%
Produtor sem área	306	1,1%	44	0,6%
Pessoal ocupado total (pessoas)	68.852	74,0%	24.239	26,0%
Pessoal ocupado com 14 anos ou mais de idade (pessoas)				
Total	65.273	73,7%	23.247	26,3%
Homens	40.920	69,7%	17.821	30,3%
Mulheres	24.353	81,8%	5.426	18,2%

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Censo Agropecuário 2017 – IBGE

A primeira variável apresentada mostra que do total de 34.277 estabelecimentos agropecuários do território, 26.877, ou 78,4% eram de agricultura familiar, enquanto 21,6% eram de agricultura não familiar em 2017. Apesar de serem minoria, os estabelecimentos da agricultura não familiar possuíam uma área total de 1.388.313 hectares, maior do que os 727.528 hectares dos estabelecimentos da agricultura familiar. Assim sendo, a área média (ha/estabelecimentos) da agricultura

não familiar era de 187,61 ha/estab., cerca de 693% maior do que a área média da agricultura familiar, que era de 27,07 ha/estab. A Tabela 14 ainda apresenta o número de estabelecimentos agropecuários de acordo com a condição do produtor, e mostra que 84,8% dos produtores eram proprietários, 7,2% eram comodatários, e apenas 1,1% eram de produtores sem área.

A mesma Tabela 14 também mostra a quantidade de pessoas ocupadas em estabelecimentos agrícolas no Médio e Baixo Jequitinhonha. Nota-se que 73,7% das pessoas maiores de 14 anos de idade estavam ocupadas na agricultura familiar, sendo que a maioria é composta por homens. Cabe ainda ressaltar que, segundo o IBGE, a população do Médio e Baixo Jequitinhonha era de cerca de 493.000 pessoas em 2017. Dessa forma, cerca de 14% da população ou 68.852 pessoas, estavam ocupadas com a agricultura familiar no território.

Em seguida, a Tabela 15 apresenta a associação do produtor à cooperativa e/ou à entidade de classe de acordo com o número de estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar no Médio e Baixo Jequitinhonha

Tabela 15 - Número de estabelecimentos da agricultura familiar segundo a associação do produtor à cooperativa e/ou à entidade de classe no território do Médio e Baixo Jequitinhonha - 2017

Associação do produtor à cooperativa e/ou à entidade de classe	Número de estabelecimentos agropecuários
Total	26.621
É associado	14.928
Cooperativa	132
Entidade de classe/sindicato	13.432
Associação/movimento de produtores	1.325
Associação de moradores	2.788
Não é associado	11.693

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Censo Agropecuário 2017

Nesta é possível perceber que do total de estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar, 56%, ou 14.928 estavam associados, sendo que a grande maioria, ou 13.432, eram associadas à entidade de classe ou sindicato nos municípios do Médio e Baixo Jequitinhonha. Também é possível perceber que apenas 132

estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar possuíam produtores associados a cooperativas, o que representa apenas 0,5% do total de estabelecimentos. Por fim, é importante salientar o grande número de estabelecimentos cujo produtor não estava associado a nenhum tipo de entidade de classe ou cooperativa (44%), o que pode prejudicar a inserção de seus produtos em mercados institucionais de compras governamentais, como o proporcionado pelo PNAE. Como mostrado na seção 3.5 por Paula, Kamimura e Silva (2014), a unidade da EMATER do município de Mineiros, em Goiás, via a falta de uma cooperativa no município como a principal dificuldade para o acesso dos agricultores familiares ao mercado institucional do PNAE. Dessa forma, a falta de associação pode representar problema semelhante para os municípios do Médio e Baixo Jequitinhonha

Outro fator relevante e que impacta diretamente no acesso a mercados institucionais pelo agricultor familiar é a obtenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) pelo produtor. Como mostrado na seção 3.3, o Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar (FNDE, 2016) estabelece a necessidade de o produtor ter a DAP física para vender individualmente ao PNAE, ou a DAP jurídica para vender por meio de grupos formais. Assim, a Tabela 16 apresenta informações relativas à obtenção da DAP pelos estabelecimentos agropecuários de agricultores familiares no território analisado. Consta-se que em cerca de 54% dos estabelecimentos o produtor não possui a DAP. Por consequência, o acesso ao PNAE e a outros programas é prejudicado pelo grande número de agricultores familiares sem o documento.

Tabela 16 - Número de estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar segundo a posse da DAP pelo produtor no território do Médio e Baixo Jequitinhonha - 2017

Produtor possui DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf)	Número de estabelecimentos agropecuários
Total	26.877
Sim	10.829
Não	14.591
Não sabe	1.457

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Censo Agropecuário 2017

Outra informação relevante para a análise das características da agricultura familiar no território diz respeito ao financiamento de crédito aos estabelecimentos agropecuários, como mostrado pela Tabela 17.

Tabela 17 - Número de estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar que obtiveram financiamento de acordo por recursos provenientes de programas governamentais de crédito no território do Médio e Baixo Jequitinhonha - 2017

Recursos provenientes de programas governamentais de crédito	Número de estabelecimentos agropecuários que obtiveram financiamento
Total	4.437
Não são provenientes de programas de crédito	1.900
São provenientes de programas de crédito	2.537
São provenientes de programas de crédito - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)	2.294
São provenientes de programas de crédito - Implantação e instalação de assentamentos (INCRA)	4
São provenientes de programas de crédito - Programa Terra Forte e Terra Sol	0
São provenientes de programas de crédito - Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e serviços nos territórios rurais (PROINF)	1
São provenientes de programas de crédito - Programa Fomento	1
São provenientes de programas de crédito - outro programa (federal, estadual ou municipal)	274

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Censo Agropecuário 2017

A Tabela 17 mostra que apenas 4.437 estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar receberam algum tipo de financiamento em 2017, número que representa cerca de 16,5% do total de estabelecimentos agropecuários no território, que era de 26.877. Ainda é possível identificar que dos 4.437 estabelecimentos que receberam financiamento, a maioria deles (57%), recebeu financiamento proveniente

de programas de crédito. O maior destaque se dá para o Pronaf, que forneceu crédito para 2.294 estabelecimentos agropecuários no Médio e Baixo Jequitinhonha. Deste modo, o Pronaf financiou crédito para cerca de 8,5% dos estabelecimentos, o que mostra sua grande importância para o território.

Em complemento à análise da Tabela 17, a Tabela 18 mostra qual o agente financeiro responsável por financiar esses 4.437 estabelecimentos agropecuários em 2017 no território.

Tabela 18 - Número de estabelecimentos agropecuários que obtiveram financiamento de acordo com o agente financeiro responsável pelo financiamento no território do Médio e Baixo Jequitinhonha - 2017

Agente financeiro responsável pelo financiamento	Número de estabelecimentos agropecuários que obtiveram financiamento
Total	4.437
Bancos	3.940
Cooperativas de crédito	73
Governos	473
Comerciantes de matéria prima	0
Fornecedores (insumos e/ou equipamentos)	0
Empresa integradora	6
Outras instituições financeiras (exceto bancos e cooperativas)	42
Organização Não-Governamental - ONG	2
Parentes ou amigos	28
Outro agente	19

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Censo Agropecuário 2017

A Tabela 18 mostra que do total de estabelecimentos agropecuários que obtiveram financiamento no Médio e Baixo Jequitinhonha, cerca de 88% tiveram bancos como o agente financeiro responsável pelo crédito. Além dos bancos, os principais agentes financiadores foram os Governos, que financiaram 10,6% dos estabelecimentos e as cooperativas de crédito, que financiaram 1,6% desses.

Como explicitado por Sambuichi et al (2014), um dos maiores desafios para a vinculação da agricultura familiar, e para o acesso dos produtores ao mercado institucional, é a obtenção de crédito pelos agricultores, que deve ser melhorada e ampliada. Sendo assim, a baixa oferta de crédito explicitada pelas Tabelas 17 e 18, mostra um grande desafio para os produtores do Médio e Baixo Jequitinhonha.

Outra informação fundamental para o entendimento das condições e dos desafios da agricultura familiar no território do Médio e Baixo Jequitinhonha se refere à orientação técnica recebida pelos produtores de agricultura familiar em seus estabelecimentos, como mostrado pela Tabela 19.

Tabela 19 - Número de estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar de acordo com a origem da orientação técnica recebida no território do Médio e Baixo Jequitinhonha - 2017

Origem da orientação técnica recebida	Número de estabelecimentos agropecuários
Total	26.877
Recebe	2.246
Governo (federal, estadual ou municipal)	1.866
Própria ou do próprio produtor	248
Cooperativas	60
Empresas integradoras	18
Empresas privadas de planejamento	7
Organização não-governamental (ONG)	23
Sistema S	7
Outra	80
Não recebe	24.631

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Censo Agropecuário 2017

A Tabela 19 mostra que os estabelecimentos de agricultura familiar do território receberam poucas orientações técnicas no ano de 2017, já que cerca de 91,6%, ou 24.631 estabelecimentos, não receberam qualquer tipo de orientação técnica. Dos 2.246 que receberam, cerca de 83% dos estabelecimentos recebeu orientação técnica dos diferentes entes do Governo (federal, estadual ou municipal),

enquanto cerca de 11% recebeu orientação do próprio produtor e 2,6% recebeu de cooperativas.

Como ressaltado por diversos autores ao longo deste estudo, como Sambuichi et al (2014), Schwartzman (2015), Paula, Kamimura e Silva (2014) e Costa, Amorim Junior e Silva (2015), a assistência técnica é de extrema importância e é um dos principais desafios para garantir o acesso de produtores a mercados institucionais, como o do PNAE. Por conseguinte, é preocupante o baixo número de estabelecimentos que receberam orientação técnica no território, já que esta carência prejudica o agricultor de várias formas, incluindo a vinculação da agricultura familiar com o Programa Nacional de Alimentação Escolar no Médio e Baixo Jequitinhonha, gerando prejuízos para os produtores e para os alunos da rede pública de educação.

4.5 Vinculação da agricultura familiar ao PNAE no território do Médio e Baixo Jequitinhonha

A presente seção tem o objetivo de investigar como se dá a vinculação da agricultura familiar ao PNAE nos municípios do território do Médio e Baixo Jequitinhonha. Por meio da tabela 20, é mostrado o percentual de compra da agricultura familiar pelos 35 municípios do território do Médio e Baixo Jequitinhonha, entre os anos de 2011 e de 2017, bem como a média de aquisição pelo território em cada ano.

Tabela 20 - Percentual de compras da agricultura familiar pelo PNAE nos municípios do território do Médio e Baixo Jequitinhonha, 2011 a 2017

Municípios	Anos						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Almenara	30%	32,62%	18,24%	22,08%	18,33%	16,80%	2,65%
Bandeira	36,46%	34,58%	37,54%	28,26%	31,90%	59,54%	45,09%
Jordânia	s/d	12,60%	22,64%	27,54%	7,17%	28,85%	55,80%
Mata Verde	42,30%	33,91%	16,64%	39,82%	31,75%	20,51%	23,41%
Rubim	4,50%	14,61%	21,87%	20,63%	28,36%	24,71%	31,85%
Araçuaí	26,92%	23,09%	31,12%	49,90%	29,17%	18,80%	23,74%
Berilo	31,69%	22,59%	0,00%	68,67%	40,30%	35,52%	30,75%
Coronel Murta	0,00%	0,00%	31,89%	0,00%	44,37%	50,33%	73,17%
Francisco Badaró	26,65%	30,01%	29,99%	33,71%	30,08%	35,26%	48,89%
Itinga	4,01%	5,83%	7,15%	24,57%	15,20%	30,75%	39,29%
Jenipapo de Minas	21,81%	18,81%	30,89%	31,77%	34,73%	33,31%	38,72%
José Gonçalves de Minas	31,40%	11,69%	24,63%	32,41%	31,45%	34,77%	32,92%
Virgem da Lapa	4,18%	40,65%	20,72%	21,43%	40,27%	49,64%	0,00%
Felisburgo	18,66%	22,26%	55,85%	27,85%	25,15%	30,20%	28,02%
Jequitinhonha	41,57%	23,85%	29,10%	41,68%	30,15%	28,00%	36,60%
Joaíma	35,80%	30,05%	30,57%	12,85%	12,52%	7,55%	30,19%
Palmópolis	s/d	s/d	0,00%	2,44%	15,84%	s/d	s/d
Rio do Prado	19,51%	39,51%	20,53%	13,08%	10,70%	21,28%	11,98%
Carai	20,72%	22,47%	32,46%	31,05%	27,89%	30,42%	33,24%
Itaobim	23,59%	27,83%	21,55%	26,24%	21,89%	31,28%	27,56%
Monte Formoso	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	23,26%
Novo Cruzeiro	16,47%	34,62%	83,05%	2,06%	4,39%	17,60%	33,63%
Padre Paraíso	39,79%	30,95%	38,88%	33,33%	61,46%	31,44%	53,17%
Ponto dos Volantes	31,44%	25,85%	22,23%	29,80%	32,94%	30,98%	38,48%
Jacinto	14,85%	17,23%	99,23%	34,53%	26,06%	29,86%	13,82%
Salto da Divisa	23,53%	34,50%	78,51%	60,59%	35,53%	52,51%	46,43%
Santa Maria do Salto	17,17%	11,61%	0,00%	0,00%	33,27%	42,70%	27,66%
Santo Antônio do Jacinto	0,00%	0,00%	23,63%	26,00%	25,23%	19,27%	13,82%
Águas Vermelhas	0,00%	0,00%	0,00%	8,78%	10,94%	17,57%	11,78%
Cachoeira de Pajeú	17,99%	16,52%	29,24%	16,57%	0,00%	2,75%	29,36%
Comercinho	11,28%	32,34%	56,68%	26,66%	58,81%	42,86%	44,04%
Divisa Alegre	s/d	s/d	21,43%	32,27%	31,83%	25,06%	19,02%
Divisópolis	6,60%	0,00%	26,68%	19,37%	14,39%	35,29%	30,21%
Medina	0,00%	0,00%	11,14%	14,35%	29,94%	26,75%	32,85%
Pedra Azul	23,50%	33,21%	22,33%	42,16%	31,23%	28,26%	12,50%
Média	20,08%	21,37%	29,31%	26,54%	27,15%	30,01%	30,70%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do FNDE

Por meio da tabela 20 é possível perceber a evolução da compra da agricultura familiar pelo PNAE no território. Em 2011, a média de compra da agricultura familiar era de cerca de 20%, sendo que a legislação estabelece o mínimo de compra de 30%. Neste primeiro ano do período, apenas 7 dos 35 municípios conseguiram

cumprir a legislação e comprar o mínimo estabelecido, sendo que 4 municípios não possuem dados relativos ao PNAE em 2011. Além disso, 4 municípios não efetuaram qualquer tipo de compra para a agricultura familiar com os recursos repassados pelo FNDE neste ano.

Em 2012, já foi possível notar um aumento do número de municípios que cumpriam a legislação, para 12 municípios, acompanhado por um pequeno aumento na média de compras do território para 21,37%. Todavia, em 2013, houve um grande crescimento das aquisições da agricultura familiar no território, já que a média subiu para 29,31%, apesar de mantido o número de municípios que conseguiam cumprir o mínimo de 30% estabelecido.

Os anos de 2014 e de 2015 registraram uma média menor de aquisições do que o ano de 2013. Apesar disso, houve um crescimento no número de municípios que atingiram o mínimo de 30%, atingindo um total de 16 municípios em 2015, sendo que apenas um município não realizou aquisições da agricultura familiar ao PNAE neste ano.

O ano de 2016 foi o primeiro em que foi registrado média de cerca de 30% de aquisições da agricultura familiar, com um total de 18 municípios cumprindo a legislação. Além disso, todos os municípios que tiveram seus dados divulgados realizaram aquisições da agricultura familiar para a merenda escolar. Já em 2017, o último ano com os dados divulgados, 20 municípios compraram ao menos 30% da agricultura familiar para a merenda de seus alunos e a média cresceu para 30,7%.

4.6 A vinculação da agricultura familiar ao PNAE em 3 municípios do território: Almenara, Araçuaí e Jequitinhonha

A presente seção tem o objetivo de investigar a vinculação da agricultura familiar à merenda escolar em três municípios selecionados do território: Almenara, Araçuaí e Jequitinhonha. Para isso, são apresentados, em primeiro lugar, algumas informações relevantes a respeito dos municípios.

Almenara é um município de extrema importância para o território, tanto que o município dá nome para um dos 6 microterritórios do Médio e Baixo Jequitinhonha, como mostrado na Figura 5. Segundo o IBGE, Almenara possui população estimada de 42.143 pessoas em 2020, área territorial de 2.294,426 km², C de 0,642, registrado em 2010. Ademais, o PIB per capita do município era de R\$

12.833,65 em 2018, bem acima do PIB per capita médio do território, que era de R\$ 9.222 em 2017 (IBGE, 2020).

Araçuaí, assim com Almenara, também possui grande importância para o território e também dá nome a um dos 6 microterritórios do Médio e Baixo Jequitinhonha. O IBGE estima que a população do município é de 36.712 pessoas em 2020, e o município possui 2.236,729 km², e um IDHM de 0,663, registrado em 2010. O PIB per capita do município era de 10,996,47, ou seja, menor do que o de Almenara, mas maior do que a média territorial (IBGE, 2020).

Já o município de Jequitinhonha, apesar de possuir a maior área territorial dos três, de 3.514,216km², é o que possui a menor população estimada em 2020, de cerca de 25.474 pessoas. Também é o município que possui o IDHM mais baixo entre os três, de 0,615 em 2010, além do menor PIB per capita, de R\$ 9,010,66, que é mais baixo do que a média do território (IBGE, 2020).

Segundo o Plano de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha, elaborado pela Fundação João Pinheiro em 2017, Almenara e Araçuaí são destaque no território por possuírem um comércio mais sofisticado do que outros municípios, sendo que o fortalecimento da economia local se deu em função de políticas sociais e voltadas à agricultura familiar no território. Ambos os municípios também possuem campos do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas (IFNMG), e o Plano também destaca o potencial turístico e a possibilidade de ambos os municípios atuarem como indutores regionais. Ademais, destaca-se também a importância das feiras municipais e intermunicipais para esses municípios, já que essas possuem papel importante como forma de escoamento da produção e como fonte de renda aos agricultores (FJP, 2017).

Em relação à agricultura familiar, a tabela 21 mostra a área dos estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar, bem como o número de estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar nos três municípios, e em comparação com o total do território.

A tabela 21 mostra que Araçuaí é o município que possui o maior número de estabelecimentos de agricultura familiar entre os 3, e esses estabelecimentos também ocupam uma maior área. Somados, os três municípios possuem 4.440 estabelecimentos de agricultura familiar, o que equivale a cerca de 16,5% do total de estabelecimentos do Médio e Baixo Jequitinhonha. Ainda, a área dos três municípios somados equivale a cerca de 18,1% do total da área de estabelecimentos de

agricultura familiar no território, já que representam 131.776 hectares de terra. Dessa forma, constata-se que os três municípios têm grande importância e representam percentual significativo da agricultura familiar no território do Médio e Baixo Jequitinhonha.

Tabela 21 - Área dos estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar e Número dos estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar, nos municípios de Almenara, Araçuaí e Jequitinhonha e no território do Médio e Baixo Jequitinhonha, 2017

Localidades	Área dos estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar	Número de estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar
Território do Médio e Baixo Jequitinhonha	727.528	26.877
Almenara (MG)	36.505	1.112
Araçuaí (MG)	52.186	2.154
Jequitinhonha (MG)	43.085	1.174

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Censo Agropecuário 2017

4.7 Pesquisa qualitativa realizada com os municípios de Almenara, Araçuaí e Jequitinhonha

Para compreender como funciona a vinculação da agricultura familiar com o PNAE, foram realizadas entrevistas semiestruturadas (apêndice A), de forma remota, com responsáveis pela política nas prefeituras dos três municípios analisados. As entrevistas tem o objetivo de obter informações que não podem ser percebidas apenas por meio dos percentuais de vinculação divulgados pelo PNAE. Essas auxiliam no estudo da política nos municípios e permitem compreender o funcionamento, os desafios, os méritos e as características desta vinculação no Médio e Baixo Jequitinhonha

Na Prefeitura do Município de Almenara, a entrevistada foi a Secretária Municipal de Agricultura e Meio Ambiente, que assumiu o cargo em 2017. Os dados do FNDE mostram que Almenara percorreu um caminho contrário na execução da política, já que em 2011 e 2012 conseguiu cumprir o mínimo de 30%, mas entre 2013 e 2017 não conseguiu mais cumprir. Foi possível notar grande queda no percentual de compras da agricultura familiar, principalmente em 2017, o último ano que teve os dados divulgados, quando as aquisições da agricultura familiar representavam apenas 2,65%. Apesar disso, a entrevistada declarou que a Secretaria de Agricultura e Meio

Ambiente conseguiu promover mudanças importantes na execução da política e que geraram resultados positivos nos anos seguintes, dados que ainda não foram disponibilizados pelo FNDE.

Já na Prefeitura do Município de Araçuaí, o processo de aquisição da agricultura familiar para a merenda escolar é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação do município. A entrevistada foi a nutricionista da Prefeitura, que atua há 13 anos na compra de merenda escolar para o PNAE em Araçuaí, sendo a Presidente da Comissão de Chamada Pública da Secretaria, e, portanto, a principal responsável pelo processo. Por meio dos dados do FNDE, presentes na tabela 20, é possível notar que o município cumpriu o percentual mínimo de 30% em 2014 e 2015, mas não conseguiu cumprir em 2016 e 2017. Dessa forma, foi possível discutir com a nutricionista algumas dificuldades percebidas desde a implementação da legislação, como essas foram contornadas e quais os principais desafios atualmente.

Assim como em Araçuaí, no município de Jequitinhonha, o processo de aquisição de alimentos para o PNAE por meio da chamada pública é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação do Município. Dessa forma, foi realizada entrevista com um servidor público da Secretaria de Educação de Jequitinhonha há mais de 30 anos, e que é responsável pelo processo. Por meio dos dados do FNDE, presentes na tabela 20, percebe-se que o município tem conseguido cumprir o mínimo de 30%. Apesar de em 2016 não ter conseguido cumprir a legislação por 2%, esta foi cumprida em 2014 (41,68%), 2015 (30,15%) e 2017 (36,6%). Assim, por meio da entrevista, foi possível compreender os méritos do município no processo de aquisição da agricultura familiar, que foram, segundo o entrevistado, mantidos em anos que ainda não tiveram os dados divulgados pelo FNDE.

4.7.1 Dificuldades da implementação da Lei nº 11.947

O primeiro tópico da entrevista foi relativo ao processo de implementação da Lei nº 11.947, de 2009, nos municípios, que estabeleceu o mínimo de 30% de compras da agricultura familiar pela merenda escolar.

No município de Jequitinhonha, o servidor relatou que no início houve muita desconfiança dos agricultores familiares em participar do processo de vendas ao PNAE, já que esses não entendiam como funcionava a política e tinham dificuldades para obter as documentações necessárias, como a DAP. Para sanar este problema, foi realizado um trabalho incisivo por meio de várias reuniões com os produtores, com

o intuito de esclarecer como a política seria executada. Foi ressaltado o apoio essencial que a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG) teve neste processo.

Segundo ele, a EMATER tem um relacionamento muito bom com os agricultores familiares no município, e há uma relação de confiança mútua entre os produtores e os técnicos, o que fez com que a política ganhasse a confiança necessária no município para ser executada. Também foi destacado que a Prefeitura de Jequitinhonha realiza reuniões anuais com os agricultores familiares, antes do início da chamada pública, para dialogar sobre a produção e sobre quais alimentos podem ou não ser entregues em decorrência de questões climáticas e ambientais. Uma outra grande dificuldade para a execução da política em Jequitinhonha é o clima da região, que é composto por chuvas sazonais e períodos prolongados de secas, o que prejudica a produção de determinados gêneros alimentícios, e, conseqüentemente, a compra dos alimentos dos agricultores familiares.

No município de Araçuaí, assim como em Jequitinhonha, a nutricionista também estava presente quando a legislação federal foi implementada, e também ressaltou que os agricultores familiares do município tinham certa desconfiança do programa. A desconfiança era gerada por receios quanto a burocracia das aquisições, pois acreditavam que esta seria por meio de licitação, quanto ao pagamento pela Prefeitura e quanto à emissão de nota fiscal e posterior declaração de imposto de renda. Para sanar as dúvidas, a nutricionista realizou reunião com os agricultores familiares, por meio do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) de Araçuaí, explicando o programa, seu funcionamento e as intenções do governo com a legislação.

Neste primeiro ano (2010), a maioria dos agricultores ainda ficou receosa, mas o município conseguiu adquirir um percentual interessante. No ano seguinte, a nutricionista novamente participou de reunião do CMDRS, novamente explicando o programa e apresentando depoimentos dos primeiros fornecedores, e conseguiu o apoio de mais agricultores, atingindo 26,92% de aquisições.

Em Almenara, diferentemente dos outros dois municípios, a entrevistada não estava presente no início da implementação da legislação, porém encontrou grandes desafios para a aquisição, que serão destacados na seção seguinte.

4.7.2 Desafios atuais e méritos da aquisição da agricultura familiar pelo PNAE

No município de Almenara, a entrevistada assumiu o cargo de Secretária de Agricultura e Meio Ambiente em 2017, ano em que o município comprou apenas 2,65% da agricultura familiar para a merenda escolar. Para reverter o quadro, a Secretária realizou reuniões com os agricultores familiares, mapeou as comunidades para conhecer o que era produzido mas não era comprado pela Prefeitura, capacitou seus funcionários com o apoio do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e atuou em parceria com a EMATER-MG e com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município. Essa atuação ocorre em conjunto com o PAA, que também logrou êxito no município nos últimos anos.

Além da EMATER-MG, que atua de forma coordenada com a Prefeitura, o município contratou um engenheiro agrônomo para a Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, e também conta com o apoio do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR). Dessa forma, foi criada uma rede de assistência técnica gratuita no município, com o apoio de diversos entes, e que gerou vários benefícios e solucionou um dos principais empecilhos para a produção.

O principal problema destacado pela entrevistada diz respeito aos transportes e a mobilidade do município. Segundo ela, Almenara conta com cerca de 3000 km de estradas vicinais, o que gera dificuldades para a entrega dos alimentos produzidos e vendidos. Para ela, hoje não existem muitos problemas relativos à obtenção da DAP no município, e existem muitas oportunidades de financiamento aos agricultores familiares, por meio de diversas linhas de crédito do Pronaf e do apoio do Banco do Nordeste, por meio do programa “Agromigo”, que fornece créditos com juros baixos.

A entrevistada apontou, que mesmo na pandemia do COVID-19, a Prefeitura tem conseguido cumprir a legislação e grande parte dos alimentos foram entregues às famílias dos estudantes por meio de kits. Segundo ela, a expectativa é de que neste ano sejam adquiridos 33% de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE.

Já em Araçuaí, a entrevistada argumentou que o município compra todos os anos compra dos agricultores familiares, mas nem sempre consegue cumprir o mínimo de 30% por uma limitação da produção dos agricultores familiares do município. Segundo ela, fornecem hoje ao PNAE praticamente os mesmos

agricultores familiares que participam desde o início da implementação. Em 2020, a nutricionista argumentou que o município não conseguirá cumprir o mínimo de 30%, já que muitos agricultores deixaram de produzir por conta da pandemia do COVID-19, por não saberem se os produtores seriam comprados. Apesar disso, as chamadas públicas foram realizadas e os alimentos estão sendo comprados e distribuídos às famílias dos estudantes por meio de kits.

A entrevistada também relatou que os agricultores familiares já estão habituados e providenciaram a obtenção da DAP para o fornecimento de alimentos ao PNAE. Apesar disso, ela relata que muitos agricultores têm receio quanto a emissão de nota fiscal de suas vendas. Em relação aos custos de transporte, a nutricionista ressaltou que no momento do levantamento de preços, realizados na feira municipal, ela pede que os produtores incluam esses custos em seus preços. A entrevistada ainda conta que os alimentos devem ser entregues em um depósito central na zona urbana, já que as escolas estão espalhadas na zona rural, o que dificultaria a logística de uma entrega direta.

Já no município de Jequitinhonha, em que os dados do FNDE já mostravam uma boa execução da política, foi possível notar uma melhora, já que em 2018 houve uma aplicação de cerca de 47% dos recursos do PNAE na agricultura familiar. Segundo o servidor entrevistado, a Prefeitura conseguiu sanar os problemas relativos à burocracia e à documentação, realiza reuniões e contato constante com os agricultores e também o pagamento das notas fiscais dos agricultores familiares de forma rápida, o que fortalece a confiança na política e nos gestores municipais.

Apesar disso, o entrevistado ainda resalta o clima e a ausência de chuvas na região como um grande problema para a produção agrícola. Também resalta a falta de água em alguns assentamentos, o que foi parcialmente amenizado pelos projetos de irrigação fornecidos pela EMATER-MG. Outro problema relatado se deve ao transporte dos alimentos, devido à grande extensão do território. No entanto, o servidor ressaltou que alguns assentamentos já conseguiram adquirir ônibus para o transporte, assim como alguns agricultores também conseguiram adquirir veículos para o transporte das mercadorias, o que solucionou em parte o problema.

4.7.3 Funcionamento das chamadas públicas

No município de Almenara, a entrevistada apontou que as vendas para o PNAE aconteciam por meio de uma associação de produtores rurais, que adquiriam

dos agricultores e vendiam à Prefeitura. Entretanto, haviam grandes problemas por parte tanto da associação, como por parte gestão anterior, que não conseguia cumprir com os pagamentos. Dessa forma, a Prefeitura passou a realizar mais vendas individuais e menos para essa associação, além de realizar as chamadas de 6 em 6 meses, o que foi benéfico, aumentou as vendas e forneceu mais produtos para aquisição. A entrevistada ressaltou que segue a legislação e prioriza os grupos prioritários, sendo o restante dividido entre os agricultores individuais. Segundo ela, no município não existem indígenas e quilombolas, que são prioritários, mas existem assentados, que sempre participam da política e que são devidamente priorizados.

Em contraposição, no município de Jequitinhonha, todas as compras são realizadas a todos os agricultores de forma individual. Segundo o entrevistado, apesar de existirem assentamentos no município, ainda falta consciência de cooperativismo e de associativismo para que os agricultores trabalhem juntos. Ele resalta que o cooperativismo agrega mais valor aos alimentos e que a EMATER-MG tem insistido com os agricultores para que eles trabalhem de forma cooperada, mas que ainda falta interesse dos produtores para atuarem em conjunto.

Em Araçuaí, a entrevistada mostrou que também existem assentamentos de agricultores no município, mas que as vendas ocorrem para projetos individuais de venda dos agricultores familiares. Segundo ela, a única cooperativa que participa da Chamada Pública é uma de apicultura.

A entrevistada, por ser a nutricionista responsável do município, também destacou seu papel na elaboração dos cardápios. Para isso, ela participa das reuniões do CMDRS para dialogar com os produtores e conta com o apoio da EMATER-MG, que auxiliam no contato com os agricultores familiares. Esta também salientou que participa de todo o processo da chamada pública e que mantém o contato com os agricultores durante todo o ano, junto com sua equipe na Secretaria Municipal de Educação, na emissão de notas fiscais.

4.7.4 Impacto da venda ao PNAE para os agricultores familiares e outros canais de venda

No município de Jequitinhonha, o entrevistado evidenciou que houve grande melhora na renda e na qualidade de vida dos agricultores que vendem ao programa. Muitos produtores adquiriram carros e outros meios de transporte, e conseguiram acesso à telefones celulares e, à internet, e muitos construíram casas

de alvenaria, adquirindo um maior conforto. Segundo o entrevistado, muitos agricultores familiares, que melhoraram sua estrutura e infraestrutura de produção, passaram a receber quantias significativas do PNAE.

Também foi ressaltado que existem outros canais de venda, que em conjunto com o PNAE, geram resultados positivos para os agricultores familiares, como por meio do PAA. Dessa forma, os agricultores conseguem produzir várias safras e diversificar a produção para fornecer para os dois programas durante todo o ano. Ademais, os agricultores familiares também vendem seus produtos em duas feiras municipais, que ocorrem semanalmente, e que contam com o apoio da gestão municipal. E o excedente também é vendido para 2 supermercados do município, processo que também contou com o apoio da Prefeitura. Muitos dos produtores também passaram a vender por meio de redes sociais durante a pandemia do COVID-19 em 2020, o que reduziu o prejuízo durante o ano.

Em Almenara, a Secretária também destaca a evolução dos empreendimentos a partir da melhora da assistência técnica no município. Ela exemplifica por meio de um grupo de mulheres agricultoras familiares no município, que estavam desanimadas com a falta de assistência técnica, mas que nos últimos anos tiveram uma grande melhora de produção. Isso ocorreu por conta da facilidade e gratuidade da documentação fornecida pela Prefeitura, do acesso à água para a produção, com auxílio da Emater, da obtenção da DAP e do acesso à linhas de crédito. Além disso, várias dessas meninas conseguiram acessar faculdades e comprar carros e veículos para o transporte de seus produtos. E, assim como em Jequitinhonha, os agricultores também realizam vendas para o PAA, para feiras municipais e para supermercados.

Percepção semelhante foi apresentada pela entrevistada de Araçuaí. No município, existem vários canais de venda que beneficiam e garantem a venda dos produtos pelos agricultores familiares, já que eles vendem ao PNAE, ao PAA e às feiras municipais. A nutricionista também pontua que muitos produtores, percebendo as oportunidades de venda institucional, aumentaram suas produções e obtiveram certificações de vendas de seus produtos.

4.7.5 A assistência técnica nos municípios

Em Araçuaí, a entrevistada destacou a importância da EMATER-MG para o município. A empresa realiza visitas, cursos e atua de forma integrada com a

Prefeitura, elaborando projetos de vendas para os agricultores, participando das chamadas públicas, de reuniões com o CMDRS e da elaboração dos cardápios de merendas escolares. A parceria da Prefeitura com a EMATER-MG foi, inclusive, premiada por meio de um certificado de Gestão Eficiente do PNAE e do PAA no território, em 2018, segundo a entrevistada. Este certificado mostra o comprometimento do município em incentivar a aquisição de alimentos da agricultura familiar local para a merenda escolar.

A assistência técnica da EMATER-MG também foi muito exaltada pelo entrevistado de Jequitinhonha. Para ele, a parceria com a EMATER-MG é um diferencial da agricultura familiar no município e possivelmente é o motivo que faz com que o município atinja ao mínimo de 30% de aquisições da agricultura familiar regularmente, já que existe uma parceria e confiança mútua entre os técnicos e os agricultores. A assistência técnica da empresa pública ocorre por meio de diversas reuniões, seminários, visitas e auxílio aos agricultores familiares em diversos projetos e ações, sempre que solicitado por eles. Para o servidor é possível notar uma mudança na mentalidade dos agricultores, que hoje seguem diversas questões técnicas aprendidas em lugar de modelos antigos e menos eficazes de produção agrícola.

Além da EMATER-MG, também é possível notar o apoio do SEBRAE no município, que fornece cursos de capacitação aos agricultores familiares e a assistência técnica da própria Prefeitura de Jequitinhonha, que auxilia os produtores por meio de equipamentos e de infraestrutura. Por fim, também é importante destacar o papel do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), que conscientiza os agricultores familiares a preservar o meio ambiente e a não realizarem queimadas.

Em Almenara, assim como em outros municípios, a EMATER-MG possui papel fundamental para a execução da política e apoio aos agricultores familiares no município. Conforme a entrevistada, eles atuam de forma conjunta ao fornecer assistência técnica para a produção, para a organização e para o escalonamento da produção familiar no município. Essa atuação coordenada da EMATER-MG com a Prefeitura de Almenara, por meio do engenheiro agrônomo da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, foi a principal responsável pela melhoria do percentual de aquisições da agricultura familiar para o PNAE. A entrevistada também destaca a importância do Instituto Estadual de Florestas - MG (IEF), que fornece grande auxílio

em questões relativas ao meio ambiente, já que segundo ela, a agricultura e o meio ambiente caminham juntos. Outro destaque se dá para o SENAR, que oferece assistência técnica por meio de cursos de capacitação e de acompanhamento da produção dos agricultores familiares.

4.7.6 Considerações sobre as entrevistas

Por meio da pesquisa qualitativa realizada com os municípios foi possível perceber que houve muitas dificuldades iniciais para a aplicação da legislação e para alcançar a meta de 30% de compra da agricultura familiar para o PNAE. Havia muita desconfiança e falta de informação para os agricultores familiares, o que foi sanado por meio de reuniões e diálogo com os produtores e com o apoio da EMATER-MG. Destaca-se ainda a importância do diálogo constante com os agricultores, que deve ocorrer antes e após a Chamada Pública, para garantir a entrega dos alimentos e a resolução de problemas.

Em relação à obtenção de documentos, como a DAP e à emissão de nota fiscal, os entrevistados do Executivo Municipal acreditam que esse não seja um problema tão relevante para os agricultores de seus municípios. Para eles, as prefeituras tem facilitado a obtenção de documentos de forma gratuita, auxiliado na emissão de notas fiscais e realizado os pagamentos dentro dos prazos estabelecidos.

Entretanto, os transportes e a mobilidade ainda são problemas para a entrega de alimentos. Apesar de muitos agricultores e assentamentos terem conseguido comprar veículos nos últimos anos, o tamanho dos territórios e a existência de estradas vicinais ainda prejudica a mobilidade da zona rural para a zona urbana. Para resolver o problema, algumas Prefeituras tem investido na pavimentação de estradas, e solicitado que os produtores incluam o preço do transporte na etapa de levantamento de preços da chamada pública.

Um problema relatado pelos entrevistados é em relação ao clima da região e à ausência de chuvas, o que prejudica a produção dos gêneros alimentícios. Para isso, a participação da EMATER-MG também é essencial, na execução de projetos de irrigação, como os ocorridos no município de Jequitinhonha.

Essa assistência técnica da EMATER-MG aos municípios tem se mostrado fundamental para a boa execução da compra da agricultura familiar pelo PNAE, bem como de outros programas como o PAA. É perceptível que as Prefeituras atuam de forma coordenada com a EMATER-MG, e que existe confiança mútua entre os

agricultores e os técnicos da empresa pública. São realizados seminários, visitas, cursos de capacitação e elaboração de projetos aos produtores, o que tem melhorado a produção agrícola e alterado a mentalidade dos produtores, por meio da aplicação de técnicas modernas de gerenciamento e de organização da produção.

Essa assistência técnica não se restringe à EMATER-MG, já que é possível notar também a parceria com outros órgãos como o SEBRAE e o SENAR, por meio de cursos de capacitação e seminários. Além disso, órgãos como o ICMBIO e o IEF também estão presentes na rotina dos agricultores, conscientizando-os a respeito da importância da preservação do meio ambiente e dos problemas gerados pelas queimadas. Também se percebe a importância da Prefeitura em fornecer assistência técnica, por meio de engenheiros agrônomos contratados, assim como organizar e coordenar a ação desses órgãos, com o objetivo de criar uma rede de assistência técnica aos agricultores familiares no município.

Quanto ao funcionamento das chamadas públicas do PNAE, foi possível perceber que a maioria das compras institucionais ocorre direcionada a agricultores individuais, apesar de a legislação priorizar a venda a associações e cooperativas. Segundo os entrevistados, ainda falta noção de cooperação nos municípios e existem mais dificuldades nas compras de associações do que de produtores individuais.

Também foi percebido, segundo os entrevistados, melhora na renda e na qualidade de vida dos agricultores familiares, por meio da obtenção de casas, veículos, acesso à internet e a telefones celulares. Isso ocorreu, segundo eles, por conta do aumento de canais de vendas institucionais aos produtores, proporcionados principalmente pelo PNAE e pelo PAA. A assistência técnica fornecida foi fundamental para viabilizar e aumentar essas vendas institucionais.

Já em relação a obtenção de créditos, apesar da existência de linhas do Pronaf e do apoio de instituições como o Banco do Nordeste, os agricultores mais pobres possuem mais dificuldades de acesso a financiamentos para sua produção.

Por fim, ressalta-se o impacto da pandemia do COVID-19 na produção. Segundo os entrevistados, alguns agricultores familiares deixaram de produzir pela incerteza da compra de seus alimentos, o que pode prejudicar as aquisições de alguns municípios este ano. Apesar disso, as prefeituras realizaram as chamadas públicas e estão distribuindo os alimentos aos estudantes por meio de kits entregues em suas casas, o que reduziu os prejuízos da categoria neste ano.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A agricultura familiar é de extrema importância para o desenvolvimento rural sustentável do país, bem como para apoiar na garantia da segurança alimentar e nutricional da população. Apesar de ignorada pelas políticas públicas durante muitos anos, nas últimas décadas houve uma valorização desta forma de produção por meio de políticas sociais de combate à pobreza rural, e de políticas específicas voltadas a esta prática, como o Pronaf, o PNAE e o PAA. Dessa forma, o segundo capítulo apresentou a relevância da agricultura familiar para o país, suas características, sua heterogeneidade, e mostrou como este modelo passou a obter atenção do governo, o que permitiu seu desenvolvimento.

Em seguida, o terceiro capítulo focou na vinculação da agricultura familiar ao PNAE. Inicialmente, foi apresentado um breve histórico do programa, que já existe há várias décadas no Brasil e que é um programa que consegue ter abrangência nacional, por chegar a todos os municípios do Brasil. Desta forma, esta vinculação teve o objetivo de beneficiar a todos os estudantes da rede pública do país, por meio do fornecimento de alimentação escolar saudável, variada e que respeite os hábitos e cultura de cada local. Ademais, o outro público-alvo da política é o grupo de agricultores familiares, organizados em grupos formais e informais, propiciando estímulo à produção agrícola local, aos circuitos locais de comércio, e, conseqüentemente, o desenvolvimento local.

O terceiro capítulo também mostrou que, quando analisada de forma geral, a política tem conseguido avançar em âmbito nacional. Os dados do FNDE mostram que, em média, as entidades executivas tem conseguido comprar 35,79% da agricultura familiar com os recursos repassados pelo governo federal. Apesar da evolução, apenas 49% das entidades tem conseguido cumprir o mínimo de 30%, e ainda 14% delas não realizam qualquer tipo de aquisição da agricultura familiar. Dessa forma, percebe-se que ainda existem dificuldades para o cumprimento da legislação no território nacional.

Para mostrar quais tem sido essas dificuldades e desafios, bem como os méritos na aquisição da agricultura familiar pelo PNAE, foi realizada revisão teórica, de diversos autores e pesquisas, ao longo dos 11 anos desta política. Foi mostrado que as compras institucionais têm conseguido resultados positivos em vários locais, estimulando o a produção, aumentando a renda e diversificando a produção de vários

agricultores familiares. Outros estudos também mostram que o programa conseguiu estimular compras institucionais mais sustentáveis pelo Estado, além de garantir a segurança alimentar e nutricional de vários alunos e de promover o desenvolvimento local.

Apesar disso, esses autores e trabalhos também mostraram que existem muitos problemas que prejudicam o sucesso da política. Existem problemas de logística, de transporte, de obtenção de créditos e financiamentos, de obtenção de documentação, normas e certificados e de adequação às normas sanitárias. Além disso, também foi apontado que a falta de atuação conjunta dos produtores, por meio de associações e cooperativas, também prejudica o acesso ao PNAE. Para isso, é fundamental que os gestores públicos locais das prefeituras atuem para auxiliar os agricultores familiares na resolução de entraves burocráticos, bem como forneçam assistência técnica em conjunto com outros órgãos. Essa carência de assistência técnica talvez seja o principal problema para os agricultores, que têm dificuldade para gerir sua produção e para obter documentações, licenças e acesso a cursos de capacitação.

Em seguida, o quarto capítulo do trabalho analisou a vinculação da agricultura familiar ao PNAE em um território do Médio e Baixo Jequitinhonha. O território foi escolhido por ser um território marcado por baixos indicadores socioeconômicos, no qual já foram propostos diversos planos de desenvolvimento, e em que a agropecuária e a agricultura familiar são importantes para sua população e para sua dinâmica econômica.

A caracterização da agricultura familiar no território, realizada no quarto capítulo, mostra que o território possuía 26.877 estabelecimentos agropecuários em 2017, ocupados por 68.273 pessoas. Foi mostrado que a maioria dos estabelecimentos estavam associados a entidades de classe ou sindicatos, que apenas 10.289 desses possuíam a DAP, documento necessário para a venda ao PNAE, e que apenas 4.437 estabelecimentos obtiveram algum tipo de financiamento para sua produção, sendo que 2.294 obtiveram financiamento por meio do Pronaf. Também foi mostrado que 91,6% dos estabelecimentos não tiveram orientação técnica, o que se apresenta como um grande problema para o território. Dessa forma, a agricultura familiar do território, apesar de importante para a população e para sua dinâmica socioeconômica, carece de vários recursos e condições que permitem o acesso a mercados institucionais do governo, como o PNAE.

Após esta caracterização, é mostrado como se dá a vinculação da agricultura familiar ao PNAE por meio dos dados do FNDE. Esses mostram que houve evolução da política no território do Médio e Baixo Jequitinhonha, já que houve crescimento de 7 municípios que conseguiam cumprir o mínimo de 30% para 20 municípios em 2017. Além disso, a média de aquisição dos municípios também cresceu de cerca de 20% para 30% no período, mostrando que apesar das dificuldades, as prefeituras municipais tem conseguido se esforçar para adquirir alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar de seus alunos.

Para compreender os motivos e méritos que levaram a esta evolução, bem como as dificuldades que ainda impedem o sucesso da política, foi realizada pesquisa qualitativa, por meio de entrevistas, com as prefeituras de três municípios selecionados do território: Almenara, Araçuaí e Jequitinhonha. Os três municípios são de extrema importância para o território, representando polos regionais, e são responsáveis por 16,5% dos estabelecimentos de agricultura familiar de todo o Médio e Baixo Jequitinhonha.

Apesar de os dados do território mostrarem que poucos agricultores familiares possuem a DAP, os entrevistados relatam que não percebem a obtenção de documentos e de nota fiscal como um problema. Esses também relataram que facilitam a obtenção de documentos e de notas fiscais de forma gratuita aos produtores.

Entretanto, os entrevistados destacaram outros problemas para a aquisição da agricultura familiar ao PNAE, como o transporte e a mobilidade para a entrega dos alimentos. Segundo eles, a grande extensão dos municípios e a existência de estradas precárias prejudicam o fornecimento dos alimentos. Outro problema relatado é a falta de irrigação em muitas produções, por conta do clima da região, que é marcado por períodos grandes de seca. Ainda foi possível evidenciar que, apesar da legislação estimular e priorizar a compra de associações e cooperativas, as prefeituras preferem comprar de agricultores individuais, o que prejudica a execução da política.

A despeito desses problemas, os entrevistados destacam melhora na qualidade de vida e na renda de muitos agricultores familiares por conta da compra governamental por meio do PNAE e do PAA. A assistência técnica tem sido fundamental neste aspecto, por auxiliar no gerenciamento e em técnicas de produção aos agricultores familiares, além de auxiliar na obtenção de documentos.

Essa assistência técnica é obtida, principalmente, por meio da EMATER-MG. Segundo os entrevistados, esta empresa pública atua de forma conjunta e coordenada com as prefeituras e com os agricultores familiares, fornecendo capacitação, realizando projetos, seminários e visitas constantes. Para alguns entrevistados, essa parceria da prefeitura com a EMATER-MG é o motivo que permite alcançar o sucesso na aquisição de alimentos da agricultura familiar para o PNAE. Todavia, a assistência técnica não se limita a esta empresa, já que as prefeituras também tem fornecido auxílio por meio da contratação de profissionais agrônomos, além de órgãos como o SEBRAE e o SENAR, que também tem prestado apoio aos produtores. Destacam-se também a atuação de órgãos de conscientização e preservação do meio ambiente nos municípios, como o IEF e o ICMBIO. Assim, é mostrada a importância da criação de uma rede de assistência técnica, envolvendo diversos órgãos e coordenada pela prefeitura do município, para o auxílio aos produtores e o acesso aos mercados de compras governamentais.

Ainda foi possível perceber que apesar da pandemia gerada pelo COVID-19, os municípios têm realizado as chamadas públicas e adquirido os alimentos dos agricultores familiares, que estão sendo entregues aos alunos em suas casas por meio de kits, já que os alunos não estão tendo aulas presenciais. Sendo assim, os impactos da pandemia para os agricultores, não tem sido tão relevante, segundo os entrevistados, já que esses continuam vendendo às prefeituras, e os estudantes continuam obtendo alimentos saudáveis e produzidos localmente.

Por fim, conclui-se que o trabalho apresentou informações importantes sobre a vinculação da agricultura familiar ao PNAE, sua importância, e como o programa vem funcionando em território com baixos indicadores socioeconômicos e no qual a agricultura familiar é marcante. É importante ressaltar que este trabalho não focou em toda a heterogeneidade do público dos agricultores familiares e nem em uma análise a nível estadual de execução do PNAE. Todavia, por meio da pesquisa, foi possível evidenciar que os gestores locais e a assistência técnica têm papel fundamental na boa execução da política. Assim, faz-se necessário que os governos invistam em capacitações a esses gestores e em assistência técnica eficiente e com recursos suficientes para gerar impacto nos municípios. Se bem executado nos municípios, esta vinculação é capaz de gerar benefícios positivos ao desenvolvimento local e garantir uma alimentação saudável e variada a dezenas de milhões de estudantes de toda a rede pública do país.

REFERÊNCIAS

- BACCARIN, OLIVEIRA. **Uma avaliação da distribuição do PRONAF entre as regiões geográficas do Brasil**. Revista Grifos - Unochapecó, v.30, n. 51, jan./abr. 2020. Disponível em: <<https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/5477>>. Acesso em: 2 nov. 2020
- BRASIL. **Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012**. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Brasília: Planalto 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm>. Acesso em: 7 nov. 2020
- BRASIL. **Entenda como funciona o Programa de Aquisição de alimentos**. Governo Federal, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/agricultura-e-pecuaria/2020/01/entenda-como-funciona-o-programa-de-aquisicao-de-alimentos>>. Acesso em: 12 nov. 2020
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Balanço MEC 2019: FNDE divulga números dos principais programas**. Assessoria de Comunicação Social do FNDE, 2020. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/13261-balan%C3%A7o-mec-2019-fnde-divulga-n%C3%BAmeros-dos-principais-programas>>. Acesso em: 18 nov. 2020
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Histórico: Programa Nacional de Alimentação Escolar**. FNDE, 2020. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>>. Acesso em: 14 nov. 2020
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar Para a Alimentação Escolar: 2ª edição – versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015**. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/8595-manual-de-aquisi%C3%A7%C3%A3o-de-produtos-da-agricultura-familiar-para-a-alimenta%C3%A7%C3%A3o-escolar>>. Acesso em 17 nov. 2020
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **PNAE: Dados da Agricultura Familiar**. FNDE, 2020. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 23 nov. 2020
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. FNDE, 2020. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-sobre-o-pnae>>. Acesso em: 13 nov. 2020

BRASIL. **Lei 10.696, de 2 julho de 2003.** Dispões sobre a repactuação de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm>. Acesso em: 5 nov. 2020

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 14 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em: 17 nov. 2020

BRASIL. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).** Ministério da Cidadania, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-produtiva-rural/paa>>. Acesso em: 8 nov. 2020

COSTA, B. A. L., AMORIM JUNIOR, P. C. G., & SILVA, M. G. **As cooperativas de agricultura familiar e o mercado de compras governamentais em Minas Gerais.** Revista de Economia e Sociologia Rural, 53(1), 109-126, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032015000100109&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 20 nov. 2020

DAGNINO, E. **Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva.** In: GRIMSON, A. (Org.). La cultura en las crisis latinoamericana. Buenos Aires: Clacso, 2004. p. 195-216. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/grim_crisis/11Confluencia.pdf>. Acesso em: 19 out. 2020

DELGADO, Guilherme C. **A questão agrária no Brasil, 1950-2003.** In: JACCOUD, Luciana (org) Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005. p51-90. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/126539/mod_resource/content/2/Guilherme%20%20Delgado%20Quest%C3%A3o%20Agr%C3%A1ria.pdf>. Acesso em: 18 out. 2020

DELGADO, Nelson G. **Papel e lugar do rural no desenvolvimento nacional.** Rio de Janeiro: IICA, MDA, CPDA/UFRRJ. 2009. Disponível em: <<http://sistemas.mda.gov.br/condraf/arquivos/2036220256.pdf>>. Acesso em 15 out. 2020

FABRIS FM. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na interface com agricultura familiar no município de Criciúma - SC: possibilidades e desafios** [dissertação]. Criciúma: Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC; 2017. Disponível em: <<http://repositorio.unesc.net/handle/1/4952>>. Acesso em: 17 nov. 2020

FAVARETO, A. **Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial.** In: Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável,

v. 12). Disponível em: <<http://repiica.iica.int/docs/B2080p/B2080p.pdf>> Acesso em: 10 out. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Plano de Desenvolvimento para o Vale do Jequitinhonha (PDVJ)–volume 1**. Diagnóstico Propositivo. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/index.php/pdvj>>. Acesso em: 20 nov. 2020

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: uma breve história da humanidade**. Trad. Janaína Marcoantonio. 12ª Ed. Porto Alegre: L&PM, 2016. 464p. ISBN 978-85-254- 3218-6.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2017: população ocupada nos estabelecimentos agropecuários cai 8,8%**. Agência IBGE Notícias, 2019. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25789-censo-agro-2017-populacao-ocupada-nos-estabelecimentos-agropecuarios-cai-88#:~:text=Censo%20Agro%202017%3A%20popula%C3%A7%C3%A3o%20ocupada%20nos%20estabelecimentos%20agropecu%C3%A1rios%20%2075%2C6%25%20%2012%20more%20rows%20>>. Acesso em: 25 out. 2020

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2017: Resultados Definitivos**. Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA, 2020. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>>. Acesso em: 5 dez. 2020

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Em 11 anos, agricultura familiar perde 9,5% dos estabelecimentos e 2,2 milhões de postos de trabalho**. Agência de notícias IBGE, Censo Agropecuário 2017, 2019. Disponível em: <<https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/2012-agencia-de-noticias/noticias/25786-em-11-anos-agricultura-familiar-perde-9-5-dos-estabelecimentos-e-2-2-milhoes-de-postos-de-trabalho.html>>. Acesso em: 4 dez. 2020

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto dos Municípios 2018**. Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA, 2020. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas>>. Acesso em: 2 dez. 2020

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Resultados definitivos**. Censo Agropecuário 2017. Disponível em: <https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/estabelecimentos.html>. Acesso em: 23 out. 2020

KAGEYAMA, A. GRAZIANO DA SILVA, J. **Os resultados da modernização agrícola dos anos 70**. Revista Estudos Econômicos, São Paulo, USP, v. 13, n. 3, p. 537-559, 1983. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/156899/152341>>. Acesso em: 12 out. 2020

LOPES JUNIOR, E. C. DE A., MACEDO, A. de C., BORSATTO, R. S., SANTOS, L. DE L., & SOUZA-ESQUERDO, V. F. DE. **Desafios do programa nacional de**

alimentação escolar (PNAE) como instrumento de fortalecimento da agricultura familiar em pequenos municípios. Retratos De Assentamentos, 21(2), 172-189, 2018. Disponível em: <<https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/324>>. Acesso em: <<https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/324>>. Acesso em: 19 nov. 2020

MATTEI, L. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 45, p. 71-79, 2014a. Disponível em: <https://bnb.gov.br/documents/80223/205365/ren_2014_6_lauro_v2.pdf/72b45117-194f-4a4b-8b1d-58b1f893af40> Acesso em: 7 out. 2020

MELÃO, I. B. Produtos sustentáveis na alimentação escolar: o PNAE no Paraná. Caderno IPARDES, Curitiba, v. 2, n.2, p. 87-105, jul./dez. 2012. apud PAULA, MÁRCIA MARIA; KAMIMURA, QUÉSIA POSTIGO; SILVA, JOSÉ LUIS GOMES DA. **Mercados institucionais na agricultura familiar: dificuldades e desafios.** Revista de Política Agrícola, Brasília, DF, n. 1, p. 33-43, 2014. Disponível em: <<https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/883>>. Acesso em: 17 nov. 2020

MINAS GERAIS. Bacia hidrográfica do Rio Jequitinhonha. IEPHA Minas Gerais, 2020. Disponível em: <<http://www.iepha.mg.gov.br/index.php/programas-e-aco-es/patrimonio-cultural-protetido/bens-tombados/details/1/133/bens-tombados-bacia-hidrogr%C3%A1fica-do-rio-jequitinhonha>>. Acesso em 21 nov. 2020

MINAS GERAIS. Bacias Hidrográficas. Governo de Minas Gerais, 2020. Disponível em: <<https://www.mg.gov.br/conteudo/conheca-minas/geografia/bacias-hidrograficas>>. Acesso em: 20 nov. 2020

MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado PMDI 2016 – 2027. Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <<https://www.mg.gov.br/sites/default/files/transicao-governamental/Cat%C3%A1logo%20PMDI%20Volume%201.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2020

NAVARRO, Zander (2010). A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica. In: GASQUES, José Garcia; NAVARRO, Zander e VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro (Orgs), p. 185-209. Disponível em: <<https://www.alice.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/904333/1/AgriculturafamiliarnoBrasilcap.7.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2020

PAULA, MÁRCIA MARIA; KAMIMURA, QUÉSIA POSTIGO; SILVA, JOSÉ LUIS GOMES DA. Mercados institucionais na agricultura familiar: dificuldades e desafios. Revista de Política Agrícola, Brasília, DF, n. 1, p. 33-43, 2014. Disponível em: <<https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/883>>. Acesso em: 17 nov. 2020

PIRES, M. L. L. e S.et al. Extensão rural e cooperativismo: o que há de novo nessa relação? Jornadas Nacionales de Extensión Rural, v. 15, p. 6-8, out. 2010. ARG apud COSTA, B. A. L., AMORIM JUNIOR, P. C. G., & SILVA, M. G. apud As

cooperativas de agricultura familiar e o mercado de compras governamentais em Minas Gerais. Revista de Economia e Sociologia Rural, 53(1), 109-126, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032015000100109&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 20 nov. 2020

REIFSCHNEIDER, F.J.B.; HENZ, G.P.; RAGASSI, C.F.; ANJOS, U.G.; e FERRAZ, R.M. **Novos ângulos da história da agricultura no Brasil.** Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2010. 112 p. Disponível em: <<http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/117040/1/NOVOS-ANGULOS-DA-HISTORIA-DA-AGRICULTURA-NO-BRASIL-Baixa.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2020

RIBEIRO EM et al. **Programas sociais, mudanças e condições de vida na agricultura familiar do vale do Jequitinhonha mineiro.** Rev Econ Sociol Rural. 2014;52(2):365-86. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/resr/v52n2/09.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2020

RIBEIRO, E. M. et al. **Agricultura familiar e programa de desenvolvimento rural no Alto Jequitinhonha.** Revista de Economia e Sociologia Rural, Brasília, DF, v. 45, n. 4, p. 1075-1102, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000400012>. Acesso em: 12 ago. 2020

ROSSETI, FX; WINNIE, LWY; SILVA, MV. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio da aquisição de alimentos regionais e saudáveis.** Segurança Alimentar e Nutricional, 2016, 23(2): 912-923. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8647528>>. Acesso em 23 nov. 2020

SAMBUICHI RHR, ALEMIDA AFCS, PERÍN G, MOURA IF, ALVES PSC. **Execução do Programa de Aquisição de Alimentos nos municípios brasileiros.** Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10296/1/td_2606.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2020

SAMBUICHI RHR, ALMEIDA AFCS, PERIN G, SPÍNOLA PAC, Pella AFC. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da COVID-19.** Revista de Administração Pública 2020; 54(4):1079-1096. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122020000401079&script=sci_arttext>. Acesso em: 3 de nov. 2020

SAMBUICHI RHR, GALINDO EP, OLIVEIRA MAC, MOURA AMM. **Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).** In: Sambuichi RHR, Silva APM, Oliveira MAC, Savia A, organizadores. Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas Brasília: IPEA; 2014. p. 75-104. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3100>>. Acesso em 22 de nov. 2020

SARAIVA EB, SILVA APF, SOUSA AA, CERQUEIRA GF, CHAGAS CMS, Toral N. **Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Cien Saude Colet 2013; 18(4):927-936.

Disponível em: <<https://www.scielo.org/article/csc/2013.v18n4/927-935/pt/>>. Acesso em: 21 nov. 2020

SCHMITZ, H.; MOTA, D. M. **Agricultura Familiar: elementos teóricos e empíricos**. Revista Agrotrópica. Itabuna, v. 19, p. 21-30, 2007. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/ceplac/publicacoes/revista-agrotropica/revista/agrotropica-2007v19nunico.pdf#page=24>>. Acesso em: 30 out. 2020

SCHNEIDER, S. **Agricultura familiar e pluriatividade**. In: A pluriatividade na agricultura familiar. 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. Estudos Rurais series, pp. 73-108. ISBN 978-85-386-0389-4. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/b7spy/pdf/schneider-9788538603894.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2020

SCHNEIDER, S. **Situando o desenvolvimento rural no Brasil**: o contexto e as questões em debate. Revista de Economia Política, v.30, n.3 (119), p.511-31, jul.-set. 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rep/v30n3/a09v30n3.pdf>>. Acesso em 13 out. 2020

SCHNEIDER, S., CAZELLA, A. e MATTEI, L. **Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. In: SCHNEIDER, S., SILVA, M. K. e MARQUES, P. E. M. (Orgs.) *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2004. p. 21-49. Disponível: <https://www.researchgate.net/profile/Sergio_Schneider/publication/269576454_Historico_caracterizacao_e_dinamica_recente_do_Pronaf_-_Programa_nacional_de_fortalecimento_da_agricultura_familiar/links/5645226708ae646e6cc2059/Historico-caracterizacao-e-dinamica-recente-do-Pronaf-Programa-nacional-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar.pdf> Acesso em 15 out. 2020

SCHWARTZMAN F. **Vinculação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com a agricultura familiar: caracterização da venda direta e das mudanças para os agricultores familiares em municípios do estado de São Paulo** [Tese de Doutorado]. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo; 2015. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6138/tde-26052015-093714/en.php>>. Acesso em: 24 nov. 2020

SCHWARTZMAN, F. et al. **Antecedentes e elementos de vinculação do Programa de Alimentação Escolar do Brasil com a agricultura familiar**. Cadernos de Saúde Pública, v. 33, n. 12, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.org/pdf/csp/2017.v33n12/e00099816/pt/>>. Acesso em: 15 nov. 2020

WANDERLEY, Maria de Nazareth B. **Raízes históricas do campesinato brasileiro**. Caxambu, 1996. (texto apresentado no XX Encontro Anual da ANPOCS, GT 17 - Processos Sociais Agrários). Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/leaa/files/2014/06/Texto-5.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2020

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **O campesinato brasileiro: uma história de resistência.** Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília, v. 52, supl. 1, p. 25-44, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 6 out. 2020

WESZ JUNIOR, VJ. **O PRONAF pós-2014: Intensificando sua seletividade?**. In: Revista Grifos – Unochapecó v.30 n. 51 (2021): Dossiê PRONAF 25 anos: Histórico, transformações e tendências – jan/abr, 2020. Disponível em: <<https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/5353>>. Acesso em: 13 nov. 2020

APÊNDICE A – ROTEIRO ENTREVISTA

1. Como foi a implementação da Lei nº 11.947, de 2009, que instituiu o mínimo de 30% de compra da agricultura familiar para o PNAE? Quais foram as dificuldades iniciais para o cumprimento do disposto na legislação federal?
2. Quais são as dificuldades atuais para o fornecimento de alimentos dos agricultores familiares para o PNAE?
3. Existe mapeamento da produção local para a realização da chamada pública? Como é o funcionamento das chamadas públicas? A Prefeitura consegue priorizar os grupos estabelecidos na legislação federal?
4. Qual foi o impacto para os agricultores familiares que fornecem alimentos para o PNAE? Eles tiveram aumento da renda? Conseguiram diversificar e aumentar a produção?
5. Existem cooperativas no município? Elas atuam para fortalecer a venda dos agricultores familiares ao PNAE?
6. Como funciona a assistência técnica aos agricultores familiares no município? Como se dá o apoio da EMATER-MG? Quais outros órgãos fornecem assistência técnica aos agricultores familiares no município?
7. Como é o diálogo da Prefeitura com esses órgãos e entes que prestam assistência técnica aos agricultores familiares?
8. Quais são os mecanismos de financiamento da produção dos agricultores familiares existentes no município?