www.conteudojuridico.com.br

CAIO DE VASCONCELOS SARMENTO

CONSTRUÇÃO SOCIAL DOS MERCADOS DE AGRICULTURA FAMILIAR: OS IMPACTOS DA LEI FEDERAL 11 947/2009

Belo Horizonte

2015

Caio de Vasconcelos Sarmento

CONSTRUÇÃO SOCIAL DOS MERCADOS DE AGRICULTURA FAMILIAR: OS IMPACTOS DA LEI FEDERAL 11 947/2009

Monografia apresentada 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 bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. João Batista Rezende

Belo Horizonte

2015

Caio de Vasconcelos Sarmento

Construção social dos mercados de agricultura familiar: os impactos da lei federal 11 947/2009

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública, como requisito para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Banca examinadora

_____

Prof. Dr. João Batista Rezende - Orientador

_____

Prof. Me. Glauber Flaviano Silveira - Fundação João Pinheiro (Avaliador)

_____

Prof. Me. Marco Paulo Vianna Franco - Fundação João Pinheiro (Avaliador)

Belo Horizonte, 29 de Maio de 2015.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela dádiva da vida. Aos meus pais, Eduardo e Renata, a minha irmã, Amanda, e a toda minha família pelo amor incondicional. Aos colegas de turma pelos debates culturalmente enriquecedores. À equipe da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento pelo período inigualável de aprendizados. Aos entrevistados neste trabalho, que tanto me ajudaram e me ensinaram a manter viva a vontade de melhorar nosso país. Aos professores e pesquisadores da Fundação João Pinheiro, pelas paciência e transmissão de conhecimento e princípios que levarei para sempre. Ao meu orientador, João Batista Rezende, pelas orientações fundamentais e cumplicidade construída ao longo deste trabalho. Aos meus amigos, que mesmo em diferentes jornadas, estão sempre a me incentivar. E um agradecimento especial à Marina, por sempre estar ao meu lado a me apoiar.

“Sonho que se sonha só é só um sonho que se sonha só. Mas sonho que se sonha junto é realidade.”

RESUMO

A Lei Federal 11 947/2009 estabeleceu novas regras e novos rumos para o arranjo do mercado institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), proporcionando uma oportunidade de construção social dos mercados locais de Agricultura Familiar no Brasil. Este trabalho consiste em um estudo de caso nos municípios de Belo Horizonte e Brumadinho, a fim de avaliar os impactos da referida Lei no que tange à construção, incentivo e aceleração dos mercados sociais no âmbito da agricultura familiar nos municípios selecionados. Uma vez que Lei Federal 11 947/2009 mudou e ampliou os objetivos do PNAE, tornam-se importantes estudos para compreender a contribuição da referida lei e do Programa para a construção social dos mercados de agricultura familiar, por meio do desenvolvimento (aumento e acessibilidade) do abastecimento alimentar pelos agricultores familiares às escolas da rede pública de ensino. A pesquisa foi de natureza descritiva por meio de procedimentos bibliográficos, levantamentos de documentos, normas e entrevistas com informantes-chave. Realizaram-se, portanto, uma pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de macrodados sobre a evolução do abastecimento alimentar advindo da agricultura familiar ao mercado institucional do PNAE. Com isto, pôde-se avaliar o avanço do abastecimento alimentar advindo da agricultura familiar após a Lei 11 947/2009 nos municípios selecionados; bem como identificar as principais dificuldades que impedem um maior fortalecimento da Agricultura Familiar para o abastecimento alimentar no PNAE. Além disto, foram sugeridas alternativas para catalisar e consolidar a construção social dos mercados de Agricultura Familiar por meio da execução do PNAE. Com a realização deste trabalho, concluiu-se que a Lei Federal 11 947/2009 causou impactos positivos para a construção social dos mercados de agricultura familiar após a sua promulgação, tais como a preocupação dos gestores públicos em cumprir o mínimo percentual determinado em seu art. 14 e um aumento do fornecimento de alimentos da agricultura familiar para o PNAE. Todavia, a simples promulgação da Lei não foi o suficiente para promover um funcionamento perfeito do Programa, sendo necessárias iniciativas advindas dos agentes envolvidos para se promover a construção social dos mercados de agricultura familiar de maneira completa e efetiva.

Palavras-chave: Agricultura Familiar, Programa Nacional de Alimentação Escolar, PNAE, Construção Social dos Mercados

ABSTRACT

The Federal Law 11 947/2009 has established new rules and new directions for the institutional market of PNAE, providing an oportunity for social construction of family farming local markets in Brazil. This document consists of a case study in the cities of Belo Horizonte and Brumadinho, in order to assess the impact of this law when it comes to construction, encouragement and acceleration of social markets in the context of family farming in the selected cities. Since Federal Law 11 947/2009 has changed and expanded the objectives of PNAE, studies to understand the contribution of this law and this Program for the social construction of family farming through the development (increase and accessibility) of the food supply by family farmers to the public school system have become very important. The research was descriptive through bibliographic studies, document analysis, surveys, other laws in the subject and interviews with key players. Therefore, literature research, information retrieval and a data research have been made about the evolution of food supply coming from family farms to the PNAE institutional market. So, the progress of food supply coming from family farms after the Federal Law 11 947/2009 in the selected cities could be assessed. The identification of the main difficulties which don't allow further progress of food supply by family farming in the PNAE was also possible. In addition, alternatives were suggested to catalyze and consolidate the social construction of family farming markets through the implementation of PNAE. Therefore, this document concluded that the Federal Law 11 947/2009 caused positive impacts on social construction of family farming markets after its enactment, such as the concern of public servants to comply with the minimum percentage determined in its article 14 and an increasing of the food supply from the family farmers in the PNAE. However, the mere enactment of that law was not enough to promote an efficient operation of the Program. Further initiatives are required from stakeholders to promote a full and effective social construction of family farmers market.

Keywords: Agriculture, Family Farming, Family Farmers, Social Markets

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 100

1.1 Justificativa 144

1.2 Objetivos 166

2 METODOLOGIA 17

3 REVISÃO DE LITERATURA 20

3.1 A agricultura familiar atrelada à construção social dos mercados 20

3.2 Os mercados e o acesso pelos agricultores familiares 222

3.2.1 Transformação das relações de produção da agricultura familiar 233

3.2.2 Transformando mercados locais em mercados de valor 244

3.3 O programa nacional de alimentação escolar (PNAE) e seu histórico institucional-legal 255

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS 28

4.1 Avaliação do avanço do abastecimento alimentar advindo da agricultura familiar após a lei 11 947/2009 28

4.2 Identificação das principais dificuldades que impedem um maior fortalecimento da agricultura familiar para abastecimento alimentar no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) 34

4.2.1 Metodologia de preços 36

4.2.2 Logística 38

4.2.3 Limitação da comunicação entre agricultores e poder público 39

4.2.4 Resistência dos gestores ao “novo” processo de compra: a chamada pública 40

4.2.5 Volume produzido pela Agricultura Familiar para atender ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) 40

4.2.6 Atuação dos intermediários ou “atravessadores” 41

4.2.7 Padronização e qualidade 42

4.3 Alternativas para catalisar e consolidar a construção social dos mercados de agricultura familiar 44

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES 47

REFERÊNCIAS 50

1 INTRODUÇÃO

A agricultura familiar, embora historicamente alijada da economia formal, é um segmento social fortemente presente no cotidiano das famílias brasileiras (MINAS GERAIS, 2014). Além disto, trata-se do segmento social que compõe o maior número de empregos no setor agrícola: 74,4%, sendo que a agricultura familiar empregou 12,3 milhões de pessoas e a agricultura não-familiar foi responsável apenas por 4,2 milhões em 2006 (IBGE, 2006). Os estados da Bahia e Minas Gerais são os estados com maior número de estabelecimentos de atores sociais enquadrados no perfil de agricultores familiares, determinado pela Lei Federal 11 326, de 24 de julho de 2006 (BRASIL, 2006), compondo 15% e 10% do total de estabelecimentos familiares no país, respectivamente (IBGE, 2006).

É importante destacar que a Agricultura Familiar consiste em um segmento composto por diversos atores sociais relevantes e que merecem atenção tanto governamental como dos cidadãos, incluindo pescadores, indígenas, quilombolas e povos tradicionais rurais (MINAS GERAIS, 2014). Além disto, possuem diferentes graus de organização social entre si e se relacionam de modos distintos com as comunidades em que estão inseridos.

Mesmo cultivando em áreas menores, a agricultura familiar é a fornecedora principal de alimentos básicos para as famílias no Brasil. Desses minifúndios e policulturas, que apresentam grandes dificuldades e escassez de infraestrutura, são produzidas 87% da mandioca no Brasil, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo e 16% da soja (BATISTA, 2014).

Analisando o caso de Minas Gerais, a Agricultura Familiar compõe 79% das propriedades rurais do Estado, resultando, em números absolutos, um total de 437 415 propriedades que produzem 32% da produção de café e feijão, 44% da produção rizícola, 47% da produção do milho e 83% da produção de mandioca (IBGE, 2006 *apud* MINAS GERAIS, 2014). Para se ter uma noção clara da magnitude da agricultura familiar, é importante destacar que “O número total de pessoas ocupadas na agricultura familiar em 2006 é mais de duas vezes superior ao número de ocupações geradas pela construção civil.” (BRASIL, 2010 *apud* BATISTA, 2014, p. 37).

A despeito de sua importância nos cenários social e econômico do segmento agropecuário, a Agricultura Familiar é uma categoria social específica e que apresenta propriedades peculiares. Na comercialização de sua produção, o agricultor não se encontra no mercado como qualquer outro agente econômico, visto que é tomador de preços tanto pelos

fornecedores quanto pelos consumidores. Ou seja, ele não se encontra como agente determinador de preços, tornando sua atividade econômica limitada e restrita, principalmente se não houver apoio governamental e legal-normativo (ARAUJO, 2007).

É importante dizer que o meio rural é marcado por desigualdade de renda tão ou mais intensa que no meio urbano, visto que os direitos do trabalhador rural foram garantidos e regulamentados de maneira tardia: com a Lei Federal 5 889/73 e com o Decreto 73 626/74 (BRASIL, 1974). Todavia, os direitos do trabalhador rural se igualaram aos direitos do trabalhador urbano apenas a partir da Constituição Federal de 1988, no seu artigo 7º, que tratam claramente os trabalhadores urbanos e rurais de forma igualitária e isonômica (BRASIL, 1988). Os direitos do trabalhador expressos na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sancionada por Getúlio Vargas em 1943, abrangiam, à época, apenas os trabalhadores urbanos.

Com dificuldades de obtenção de preços compatíveis com seus custos e trabalho, os agricultores se veem com dificuldade em poupar, com capacidade de investimento ínfima e alta vulnerabilidade a instabilidades, o que os impede de assumir os riscos para a tentativa de inovações técnicas e tecnológicas.

Mesmo com as dificuldades citadas, vê-se que a agricultura familiar colabora de maneira significativa na produção brasileira de alimentos (HOFFMANN, 2014).

Com tais dados, percebem-se a importância e o potencial da agricultura familiar para o abastecimento de alimentos no Brasil, para assim, conseguir construir seus mercados de forma sólida, cooperativa e benéfica para a sociedade.

É importante destacar que a Agropecuária é uma atividade crescente em números absolutos. Durante toda a sua série histórica no Brasil desde o início do século XX a ascensão quantitativa é constante, excetuando apenas a década de 1980 (caracterizada por êxodo rural), mas voltando a crescer a partir da década de 1990 (BATISTA, 2014). Ressalta-se que dos 5 175 489 estabelecimentos agropecuários no Brasil em 2006, 4 367 092 enquadravam-se como estabelecimentos de agricultura familiar, totalizando 84,4% do total de estabelecimentos no referido ano.

Assim, considerando as dificuldades e peculiaridades da agricultura familiar, bem como seu potencial produtivo e de abastecimento, além de sua tendência de crescimento quantitativo, surge o conceito “Construção Social dos Mercados”, derivado do conceito de “construção social”, que fora aplicado aos mercados pela sociologia econômica surgida no séc. XIX. Teóricos como Max Weber e Emile Durkheim abordaram fortemente sobre o tema, tentando “[...] denunciar os pressupostos teóricos e metodológicos de uma ciência social que

se reivindica independente do meio social." (RAUD-MATTEDI, 2005, p. 128). Ou seja, a ideia de construção social de mercados coloca os agentes envolvidos no determinado mercado como protagonistas do seu desenvolvimento. Aplicando este conceito à Agricultura Familiar, considera-se que o mercado do agricultor familiar não pode e não deve ser tratado, exclusivamente, como um simples mercado movido por ações estritamente econômicas, mas construído por meio de relações e laços sociais fortificados com os cidadãos consumidores.

> [...] a ideia da construção social dos mercados quer, em primeiro lugar, se opor aos pressupostos neoclássicos, para os quais o mercado era definido como uma esfera de maximização do lucro, um local de troca (na maioria das vezes um local físico), muitas vezes abstrato, distanciado das relações sociais, utilitarista sem um papel ativo dos agentes e grupos sociais (GAZOLLA; PELEGRINI, 2010, p. 5).

Para se chegar ao conceito de construção social dos mercados, pode-se dizer que vem ocorrendo um avanço cada vez maior desde a Constituição da Federal de 1988 (BRASIL, 1988). A Carta Magna brasileira finalmente igualou, em direitos, o trabalhador rural ao trabalhador urbano. A partir daí, pode-se colocar como o seguinte marco significativo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) de 1996, que possibilitou o apoio financeiro governamental aos agricultores rurais, [...] com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda" (BRASIL, 1996).

O PRONAF foi regido por três decretos para finalmente ser regido de maneira consolidada no Decreto 4 854 de 2003 (BRASIL, 2003). Suas primeiras versões ainda apresentavam diversos defeitos, como recursos concedidos concentrados na região sul do país. No entanto, considera-se que mesmo com suas limitações, vinha tendo uma contribuição significativa à alavancagem de uma rede institucional benéfica para o desenvolvimento rural familiar (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999). É importante ressaltar que o PRONAF foi resultado da organização e reivindicação dos próprios agricultores (BERGAMASCO; SOUZA-ESQUERDO, 2014).

Mais adiante, com a mudança de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso para o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que toma posse em janeiro de 2003, o arcabouço legal que aborda a agricultura familiar continuou a ser ampliado. Pode-se citar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), logo em 2003, "[...] com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques

estratégicos" (BRASIL, 2003).

Tal programa inicialmente se constituiu numa ação do conjunto de atividades que compunham o programa Fome Zero, também surgindo a partir de pressões da sociedade civil juntamente a instituições públicas direcionadas a fortalecer a agricultura familiar e promover a segurança alimentar (BERGAMASCO; SOUZA-ESQUERDO, 2014).

Além dos dois marcos legais explicitados[1], vê-se um arcabouço legal e regulatório considerável abrangendo a agricultura familiar no Brasil. Dentre eles, há o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Participação da Agricultura Familiar no Programa Nacional de Biodiesel (PNB, 2004); Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER, 2004 a 2009); Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO, 2012); Seguro da Agricultura Familiar (SEAF, 2005); Lei 10.831/2003 da Produção Orgânica; dentre outros.

Dentre tais marcos legais, observa-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), regido pela Lei Federal 11 947/2009[2]. Esta lei garante que:

> 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).

Ou seja, há a garantia legal de que, no mínimo, 30% do abastecimento alimentar das escolas da rede pública sejam advindos da agricultura familiar. Assim, este abastecimento é operacionalizado por meio de chamadas públicas, realizadas por sua vez pelos caixas-escolares das escolas e pelas Secretarias Municipais de Educação (BRASIL, 2009).

Com isso, o PNAE, que existe desde 1955, cujo objetivo era apenas de diminuir a carência dos estudantes e garantir-lhes merenda, a partir daí abrange a um propósito maior, visando a impactos sociais mais consistentes e importantes, como "[...] o apoio ao desenvolvimento local sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local, e o respeito aos hábitos alimentares regionais e saudáveis" (VILLAR, 2013, p. 2).

Diante desse cenário, a promulgação da Lei Federal 11 947/2009 faz com que o

---

[1] Estes marcos foram mais esclarecidos porque o Pronaf configura um programa de concessão de crédito que influencia diretamente a capacidade de infraestrutura dos agricultores familiares para atenderem os mercados, e o PAA consiste em um programa que também oferece um mercado institucional para este grupo social, assim como o PNAE.

[2] Tais Programa e lei são os marcos mais importantes para a elaboração deste trabalho.

PNAE também adquira mais uma função social: o apoio ao desenvolvimento sustentável (EVANGELISTA *et al*. 2012). É também relevante destacar que as novas diretrizes do PNAE inseridas pela referida Lei vêm a incentivar a organização e a capacitação dos agricultores, uma vez que, para aproveitar essa oportunidade de fornecimento de alimentos à rede pública de ensino, é necessário desenvolver múltiplas habilidades como planejamento, gestão eficiente, visão de longo prazo e produção coletiva e organizada (EVANGELISTA *et al*. 2012).

1.1 Justificativa

Com a Lei Federal 11 947/2009 tendo mudado e ampliado os objetivos do PNAE, tornam-se importantes estudos para compreender a contribuição desta lei e do Programa para a construção social dos mercados de agricultura familiar, por meio do desenvolvimento (aumento e acessibilidade) do abastecimento alimentar pelos agricultores familiares às escolas da rede pública de ensino.

Portanto, é imprescindível verificar se a lei está sendo cumprida, se alunos tem sido atendidos em maior escala, se os recursos vêm sendo repassados nos valores previstos na norma, e se os fornecedores selecionados nas chamadas públicas se enquadram na definição legal do agricultor familiar rural, explicitado na Lei Federal 11 326, de 24 de julho de 2006. Outra questão é observar se está havendo fidelização do abastecimento pelos agricultores familiares da região, para constatar se os elos entre produtor rural e sociedade estão sendo estabelecidos e consolidados, formando mercados sociais locais.

Assim, alguns questionamentos podem ser levantados, pois mesmo com a Lei Federal 11 947/2009 promulgada, estudos têm constatado dificuldades dos agricultores familiares em comercializarem com o PNAE. Mesmo aqueles que obtêm o documento de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP); documento necessário para o agricultor familiar ser reconhecido como tal ator social e poder comercializar com o PNAE (sendo considerado um dos principais documentos de habilitação do agricultor familiar para ter acesso aos mercados); constatou-se que em determinados municípios, como Belo Horizonte, Betim, Contagem, Juiz de Fora, Montes Claros, Ribeirão das Neves, Uberaba e Uberlândia, ainda não haviam conseguido executar o PNAE, de maneira constante, via chamadas públicas até então (EVANGELISTA *et al*. 2012).

Analisando trabalhos já realizados em determinados municípios, como os estudos

de caso dos municípios de Guidoval (CIRIBELI; ELERATI, 2013) e Unaí (SILVA *et al*. 2014), houve a constatação de que as escolas, em geral, não conseguiram, até então (destacando que ambos os estudos são recentes), atingir os 30% do abastecimento alimentar advindos dos agricultores familiares previstos na lei. Diversos possíveis gargalos foram levantados como dificultadores desta meta, como a falta de logística adequada, dificuldade de comunicação dos envolvidos, operacionalização das chamadas públicas, dentre outros.

Contudo, este trabalho buscou realizar além de um diagnóstico atual, uma análise do desenvolvimento do Programa, buscando dados e informações passados e verificar se houve aumento ou diminuição. Além disto, houve também o esforço para constatar se os agricultores familiares estão realmente sendo inseridos nas chamadas públicas, fazendo com que sejam estabelecidos elos socioeconômicos mais estreitos com o poder público e, consequentemente, com a sociedade.

Assim, tal estudo destacou a importância para compreender situações locais atuais, bem como executou uma análise temporal desde 2009 até o ano corrente, possibilitando constatar a tendência, crescente ou decrescente, da participação do PNAE no abastecimento alimentar da rede pública de ensino em Minas Gerais pelos agricultores familiares, e consequente favorecimento ou não da construção social dos mercados deste grupo social para com a população.

Além de tentar mensurar os impactos no que diz respeito à execução de chamadas públicas, é importante compreender se está havendo uma consolidação de mercados, ou seja, se os agricultores familiares estão realmente se tornando protagonistas do processo de abastecimento alimentar à rede pública de ensino, promovendo a segurança alimentar e nutricional dos alunos. Portanto, constatar as frequência e efetividade das chamadas públicas é fundamental, pois apenas o abastecimento constante por parte dos agricultores da região é que caracterizarão um fortalecimento dos elos entre o segmento social dos agricultores familiares e a sociedade, para formar mercados sociais locais autossuficientes e harmoniosos.

À luz dos argumentos desenvolvidos procurou-se neste trabalho responder a seguinte questão: Como a Lei Federal 11 947/2009 contribuiu para a construção social dos mercados de agricultura familiar, por meio da promoção do abastecimento alimentar escolar pelos agricultores familiares, nos municípios selecionados da Região Metropolitana de Belo Horizonte?

1.2 Objetivos

a) Geral

Avaliar os impactos da Lei Federal 11 947/2009 no que tange à construção, incentivo e aceleração dos mercados no âmbito da agricultura familiar em municípios selecionados da RMBH.

b) Específicos

Os objetivos específicos levantados são:

– Avaliar o avanço do abastecimento alimentar advindo da agricultura familiar após a Lei 11 947/2009 em Belo Horizonte e Brumadinho-MG.

– Identificar as principais dificuldades que impedem um maior fortalecimento da Agricultura Familiar para o abastecimento alimentar no PNAE.

– Sugerir alternativas para catalisar e consolidar a construção social dos mercados de Agricultura Familiar.

2 METODOLOGIA

A pesquisa foi de natureza descritiva por meio de procedimentos bibliográficos, levantamentos de documentos e entrevistas com informantes-chave.

Realizou-se uma pesquisa bibliográfica detalhada e minuciosa, estudando publicações que abordam as teorias utilizadas nesta monografia; bem como trabalhos já realizados na área e estudos de caso. Assim, foi possibilitada a explicação dos conceitos e teorias no próprio trabalho, permitindo sua compreensão.

Outra pesquisa fundamental para o trabalho foi a pesquisa documental, analisando as leis e normas que abrangem e afetam o agricultor familiar, tais como as regras para a execução do Programa PNAE regido pela Lei Federal 11 947/2009. Podendo, assim, compreender de forma clara o desenho operacional do Programa, bem como seus delineamentos normativos.

Além disto, foram feitas pesquisas diretas por meio de entrevistas com *stakeholders* e informantes-chave para se compreender o andamento do PNAE e seus impactos. Os informantes selecionados foram: o coordenador responsável pela distribuição dos produtos dos fornecedores às escolas do município de Belo Horizonte e sua respectiva fiscalização; a gerente de planejamento e orçamento da Secretaria Adjunta de Segurança Alimentar de Belo Horizonte; o coordenador técnico dos Programas PAA e PNAE da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA-MG). Também foi entrevistado o fornecedor principal da alimentação das escolas municipais de Belo Horizonte, vencedor da licitação e que já é responsável por tal abastecimento há cinco anos.

Para realizar um contraponto em relação às dificuldades e entraves encontrados em Belo Horizonte, foi executado também um trabalho de campo no município de Brumadinho-MG, município pertencente à Região Metropolitana de Belo Horizonte que apresenta realidades muito distintas da capital, principalmente no que tange ao abastecimento alimentar à rede pública de ensino pelos agricultores familiares. Portanto, foi realizado um estudo de caso na Região Metropolitana de Belo Horizonte, sendo selecionados os municípios de Belo Horizonte e Brumadinho. As entrevistas realizadas em Brumadinho também foram feitas com: o coordenador responsável pela execução e fiscalização da distribuição alimentar às escolas públicas do município e gestor do PAA; o presidente da Associação Pastorinhos de

agricultores familiares assentados de Brumadinho[3]; o Diretor de Departamento da Secretaria Municipal de Agricultura de Brumadinho e sua auxiliar técnica; além do extensionista agropecuário da EMATER no município.

As entrevistas tiveram um núcleo estruturado (perguntas diretas do roteiro de entrevistas) e uma parte semiestruturada para cada informante, possibilitando absorver interpretações próprias de cada *stakeholder*. Para assim, conseguir-se compreender se os envolvidos no processo consideram que a Lei Federal 11 947/2009 somada ao PNAE têm sido benéficas ou não para a construção social dos mercados de agricultura familiar.

Também foi realizada uma pesquisa de dados nas bases disponíveis no FNDE, da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais e na base de dados da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, disponibilizada pela gerente de planejamento e orçamento entrevistada. Os dados levantados foram: os recursos financeiros destinados ao PNAE desde 2009 até 2014 no Estado de Minas Gerais; os recursos financeiros destinados à execução do PNAE em âmbito nacional desde 2000 até 2014; e número de chamadas públicas realizadas pelo município de Belo Horizonte com sua série histórica, com justificativas em casos de insucesso, também desde 2009 até 2014.

Portanto, a ideia do trabalho foi fazer um estudo sobre os impactos da Lei Federal 11 947/2009 para o desenvolvimento da construção social dos mercados por meio do abastecimento alimentar, utilizando estudos e dados do Brasil e fazendo um recorte para os municípios Belo Horizonte e Brumadinho-MG. Esse estudo de caso, com trabalho de campo em tais municípios, estabeleceu relações entre os dados obtidos nacionalmente pelo sistema informacional do FNDE e os dados e informações advindos dos sistemas municipais e seus agentes. Além disto, foi importante compreender os diagnósticos de estudos feitos em âmbito nacional e em regiões diversas do país, e analisar esses reflexos no âmbito municipal de um grande centro como Belo Horizonte, bem como comparar os resultados das pesquisas diretas realizadas neste trabalho. É relevante destacar a importância da pesquisa de campo para este trabalho, pois as análises e diagnósticos realizados só foram possibilitados por meio das informações fornecidas por agentes que trabalham no seu cotidiano com o PNAE.

[3] A Associação Pastorinhos é uma associação de assentados que foi criada depois de 2009, sendo assim, a construção do mercado institucional pela Lei Federal 11 947/2009 foi de significativa relevância para a organização dos agricultores familiares e a busca de atender às demandas locais deste mercado.

A escolha da análise ter sido feita em Belo Horizonte se deve ao fato de que as maiores dificuldades em se cumprir a referida Lei são acentuadas nos grandes centros (EVANGELISTA *et al*. 2012). Além disto, vê-se o PNAE em Belo Horizonte como o mercado institucional de maior volume para o Estado de Minas Gerais: cerca de 1 (um) mil toneladas por mês, de acordo com o fornecedor às escolas municipais da capital mineira e com o coordenador e fiscalizador do referido fornecimento. O trabalho de campo adicional em Brumadinho-MG permitiu um contraponto importante e a realização de uma comparação, levantando os motivos pelos quais Brumadinho consegue cumprir a Lei Federal 11 947/2009 e grandes centros como Belo Horizonte não conseguem tal êxito.

Assim, além de medir os impactos e as tendências de tal norma, pôde-se levantar com clareza os maiores obstáculos que impossibilitam sua maior efetividade e elaborar recomendações levando-os em questão. Além disso, foram coletados dados e informações de âmbito estadual e municipal, a fim de realizar comparações e perceber o porquê dos municípios dos grandes centros adquirirem muito menos alimentos advindos da agricultura familiar via chamada pública para o PNAE do que os municípios do interior (EVANGELISTA *et al*. 2012).

3 REVISÃO DE LITERATURA

Nesta seção, são discorridos os conceitos abordados neste trabalho, como agricultura familiar, a construção social dos mercados, o arcabouço legal que determina as regras deste mercado, e a relação entre tais conceitos.

3.1 A agricultura familiar atrelada à construção social dos mercados

O termo "agricultura familiar" não é considerado recente. Todavia, sua utilização no campo acadêmico, no norteamento de políticas públicas e nos movimentos sociais o é (ALTAFIN, 2007).

Acadêmicos e instituições já procuravam definir o perfil do agricultor familiar antes de ser explicitado de forma normativa. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em 2000, determinava que a agricultura familiar deveria atender a duas condições: a direção dos trabalhos do estabelecimento é exercida pelo produtor; e o trabalho familiar é superior ao trabalho contratado (BATISTA, 2014). Houve também definições mais sucintas e quantitativas, como a de Fernando Homem de Melo, definindo a agricultura familiar como uma atividade agrária que seja operacionalizada em propriedades menores que 100 hectares (BARROS, 2006 *apud* BATISTA, 2014).

Contudo, a definição de agricultor familiar só foi definida legalmente em 2006, por meio da Lei Federal 11 326, de 24 de julho de 2006:

> 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; (Inciso com redação dada pela Lei nº 12 512, de 14/10/2011).
> IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.
> § 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.
> § 2º São também beneficiários desta Lei:

> I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;
> II - aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;
> III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscadores;
> IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente;
> V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º; (Inciso acrescido pela Lei nº 12 512, de 14/10/2011) VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º (Inciso acrescido pela Lei 12 512, de 14/10/2011) (BRASIL, 2006).

Com a inserção da tipificação/categorização e maior utilização nas políticas, percebe-se um possível favorecimento à construção social dos mercados de agricultura familiar, principalmente se as políticas visarem promover um abastecimento alimentar local (como é o caso do PNAE, abrindo chamadas públicas para que agricultores familiares da região possam fornecer seus alimentos produzidos à rede pública de ensino): "A oportunidade de vender sua produção localmente, sem a presença de atravessadores tem representado a construção de novos mercados e novas perspectivas para a Agricultura Familiar" (RAMOS, 2011, p. 12).

Porém, é importante entender que, mesmo esta categorização sendo muito importante, ela tem caráter generalizador e não capta de maneira perfeita as peculiaridades da agricultura familiar. Por isto, a interpretação deste grupo social deve transcender a norma (ALTAFIN, 2007).

Assim, é importante perceber que os mercados de agricultura familiar devem funcionar baseados numa construção social, sendo relevantes as suas especificidades em aspectos práticos, no que diz respeito aos locais, produtos e processos na sua produção (reforçando mais ainda a ideia da relevância da construção social dos mercados). Os seus produtos chegam ao mercado atribuído de um valor social pelos seus produtores, consumidores e nas próprias transações realizadas. Estes mercados funcionam tendo por base a construção social da noção de "qualidade" dos produtos agrícolas e agroindustriais (GAZOLLA; PELEGRINI, 2010).

É interessante perceber que nestes mercados, fatos como o conhecimento prévio

entre os consumidores e agricultores familiares, suas relações desenvolvidas ao longo das comercializações, o conhecimento do produto a ser consumido (pois já foi consumido antes pela mesma pessoa), dentre outros, influenciam no estabelecimento de confiança nesta cadeia socioeconômica, além da frequência com a qual essa relação econômica seja estabelecida (WILKINSON, 2002).

Estabelecendo esses paralelos, o conceito de construção social dos mercados fica mais claro no âmbito da agricultura familiar, estando definido, claro, o conceito da própria agricultura familiar, que apesar de simplificado pela lei (ALTAFIN, 2007), na análise prática deve ser transcendido e tratado conforme suas especificidades evidenciadas nos estudos já realizados e nos contatos diretos com os próprios agricultores.

3.2 Os mercados e o acesso pelos agricultores familiares

O acesso aos mercados é dividido em duas categorias: o mercado institucional e o mercado privado (UNIÃO NACIONAL DE COOOPERATIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2013). O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) consiste na construção de um mercado institucional, e políticas públicas como essa são capazes representar "[...] para a Agricultura Familiar uma possibilidade ímpar de desenvolvimento, fortalecimento da identidade, oportunidades de geração de renda e melhoria da qualidade de vida de inúmeras famílias agricultoras" (UNIÃO NACIONAL DE COOOPERATIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2013, p. 34). Ou seja, reforça-se a construção social dos mercados de agricultura familiar, pois reforça o desenvolvimento não só econômico da agricultura familiar, mas fortalece os elos entre a cadeia produtiva dos agricultores e a sociedade, reforçando sua identidade e aumentando sua qualidade de vida.

Além disto, "O mercado institucional é uma das possibilidades mais acessíveis de comercialização e organização dos agricultores familiares" (UNIÃO NACIONAL DE COOOPERATIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2013, p. 37). Todavia, também se destaca o fato de ser um desafio incluir os agricultores aos mercados institucionais, uma vez que estão disponibilizados a eles via políticas públicas e normas mas exigem uma organização e eficiência de gestão ainda não presentes em muitos estabelecimentos rurais (UNIÃO NACIONAL DE COOOPERATIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2013). Assim, deve haver processos que catalisem o acesso dos agricultores aos mercados institucionais, pois tais mercados são obrigatórios e

previstos em norma.

É importante destacar que a comercialização dos produtos advindos da Agricultura Familiar é um fenômeno relativamente recente no Brasil. As primeiras experiências foram muito pontuais, focalizadas e descontínuas (UNIÃO NACIONAL DE COOOPERATIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2013). Porém, com o PNAE e com o PAA, houve uma alavancagem no que diz respeito à preocupação de promover o desenvolvimento da Agricultura Familiar e tornou os mercados institucionais "[...] uma das possibilidades mais significativas de acesso a mercados pela agricultura familiar" (UNIÃO NACIONAL DE COOOPERATIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2013, p. 38). E, assim, auxiliando na promoção da construção social desses mercados.

Como o PNAE consiste em uma política pública para o mercado institucional, o foco deste trabalho foi a construção social por meio deste tipo de mercado. Porém, para fins de esclarecimento, é importante ressaltar que no mercado privado também há canais de acesso da agricultura familiar, tais como as feiras e vendas diretas a estabelecimentos de varejo, mercadões, entre outros (UNIÃO NACIONAL DE COOOPERATIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2013). É relevante que o acesso ao mercado privado signifique também a entrada ao mercado formal, como é feito pelos mercados institucionais.

3.2.1 Transformação das relações de produção da agricultura familiar

São destacadas duas principais correntes por Guimarães e Schmitt (2008), as quais tratam sobre as tendências do lugar dos mercados no fortalecimento da agricultura de base ecológica. Por um lado, estão estudiosos que defendem a globalização como algo inevitável, restando aos agricultores familiares apenas se adaptarem a regras de um mercado que enfraquece a sua capacidade de influência, acentuando a sua característica de tomador de preços.

Todavia, há outra corrente que defende a possibilidade de:

> [...] transformar as relações de produção, distribuição e consumos dominantes no atual sistema agroalimentar, incorporando, nesse redesenho, não apenas variáveis relacionadas à sustentabilidade ambiental dos sistemas produtivos, mas também valores éticos, sociais e culturais (GUIMARÃES; SCHMITT, 2008, p. 2).

Conforme Guimarães e Schmitt (2008), portanto, princípios de:

> [...] justiça social, soberania alimentar, solidariedade, autonomia, respeito à diversidade cultural, entre outros, e sua tradução prática do ponto de vista das relações sociais que permeiam a produção e o consumo, são afirmados como dimensões-chaves do processo de transição para uma agricultura de base agroecológica (GUIMARÃES; SCHMITT, 2008, p. 2).

Assim, é fundamental diminuir a distância entre produtor e consumidor, tanto geográfica como nas etapas da cadeia produtiva e de consumo. Portanto, Guimarães e Schmitt (2008) ainda concluem que os mercados institucionais, como os construídos via PNAE e PAA, têm a capacidade e o potencial de promoverem o acesso dos produtores a mercados locais que absorvem uma grande gama de produtos e de maneira direta, ou seja, sem intermediários.

3.2.2 Transformando mercados locais em mercados de valor

Ao analisar-se a possibilidade de aprimorar os mercados nos quais a agricultura familiar está inserida, Wilkinson, Funcke e Pereira (2013) apresentam a possibilidade de transformar mercados locais em mercados de valor. Os mercados locais simples tendem a não valorizar atributos de valor e qualidade, consistindo em vendas na porteira, fazendo do agricultor um feirante e limitado a um pequeno comércio. Já os mercados de valor abrangem os mercados de atacado e varejo, além dos mercados institucionais, refeições coletivas e feiras grandes de produtores (WILKINSON; FUNCKE; PEREIRA, 2013). Mais uma vez, veem-se os mercados institucionais (o PNAE está inserido) como importantíssimos para ampliar os mercados do agricultor e seu desenvolvimento socioeconômico. Portanto, foi considerado nesta monografia que a construção social dos mercados passa pela transformação dos mercados nos quais os agricultores familiares estão inseridos em mercados de valor.

As dificuldades levantadas por Wilkinson, Funcke e Pereira (2013) devem ser superadas para que os mercados locais sejam transformados em mercados de valor e fazer com que os agricultores tenham acesso aos mercados de forma ampla. Tais dificuldades abrangem: a capacitação, a frágil organização coletiva, pouca infraestrutura física, não haver escala na produção e falta de padrão de qualidade.

Assim, vê-se que o PNAE, além de exigir uma organização coletiva desenvolvida, uma estrutura logística adequada e uma qualidade satisfatória, também requere dos agricultores padrões de qualidade e de seleção da produção. Portanto, vê-se o PNAE como um

mercado institucional mais dificultoso ainda que o PAA, uma vez que requere ainda mais desenvolvimento estrutural da Agricultura Familiar. Porém, trata-se de um Mercado extremamente valioso no ponto de vista quantitativo, visto os valores repassados pelo FNDE para o Estado de Minas Gerais destinados ao abastecimento alimentar das escolas estaduais (SEE-MG, 2015).

3.3 O programa nacional de alimentação escolar (PNAE) e seu histórico institucional-legal

Pode-se afirmar que o primeiro documento que se refere diretamente à alimentação escolar da rede pública no Brasil foi redigido há meio século, denominado "Conjuntura da alimentação escolar e o Problema da Nutrição no Brasil". Tal documento se resumia basicamente em definir ações de apoio financeiro advindos da United Nations Internacional Children Emergency Fund (UNICEF), à época chamada de Fundo Internacional de Socorro à Infância (EVANGELISTA *et al.* 2012).

Já em 1955, foi emitido o Decreto 37 106, que instituía a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). Posteriormente, ocorreu a alteração do referido decreto por um novo: o Decreto 40 052, criando-se a Campanha Merenda Escolar (CME), sendo sua operacionalização competente à Comissão Nacional de Alimentos (EVANGELISTA *et al.* 2012). Ainda no mesmo ano, foram criadas as representações regionais dessa Comissão em cada Estado (STOLARSKI, 2005 *apud* EVANGELISTA *et al*. 2012).

É importante dizer que os objetivos mais fundamentais e essenciais se mantiveram ao longo do tempo, sendo norteadores da Política Nacional de Alimentação Escolar até os dias de hoje. Os objetivos são basicamente "[...] melhorar as condições nutricionais e da capacidade de aprendizagem, bem como diminuir os índices de evasão e repetência, com a consequente melhoria do rendimento escolar" (STOLARSKI, 2005 *apud* EVANGELISTA *et al*. 2012).

Em 1965, a CME foi modificada estruturalmente, havendo sido criada a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), que ficou responsável pela execução do programa de alimentação escolar até 1981, mas apenas em 1979 o Programa recebeu o nome que possui hoje: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Então, em 1981, foi criado um instituto próprio para gerenciar e operacionalizar o Programa: Instituto Nacional de Assistência ao Educando. Porém em 1983 já há outra alteração: a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) passa a se responsabilizar pelo Programa, mediante a Lei 7 091 de 18 de abril de 1983 (EVANGELISTA *et al*. 2012).

Em 1988, houve a promulgação da Constituição Federal de 1988 e tornou a alimentação escolar um direito constitucional, à luz do Art. 18, inciso VII, determinando que o Estado tem o dever de prover "atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde" (BRASIL, 1988 *apud* EVANGELISTA *et al*. 2012. p. 3).

Portanto, pode-se perceber que o abastecimento alimentar da rede pública de ensino foi se tornando uma política cada vez mais importante, e a partir de 1997, os programas que eram até então gerenciados pela FAE passaram a ser responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (EVANGELISTA *et al*. 2012).

Uma vez que se passou a descentralizar a execução financeira do PNAE, "[...] o recurso do PNAE passou a interferir diretamente na economia local dos diversos municípios Brasileiros, o que possibilitou um diálogo entre o Programa e arranjos de desenvolvimento local" (EVANGELISTA *et al*. 2012).

Neste sentido, há inserida uma ideia de fortalecimento dos mercados sociais

locais, uma vez que as compras são feitas separadamente, incentivando a compra de alimentos advindos de agricultores locais, respeitando a sazonalidade dos produtos. Com a Lei Federal 11 947 de junho de 2009, há um incentivo ainda maior, pois há a determinação da compra de gêneros alimentícios advindos da agricultura familiar sem necessidade de licitação, sendo feita por chamada pública. Ou seja, há supostamente um ganho na eficiência, sendo desnecessário um processo licitatório moroso para se adquirir os produtos para a alimentação escolar.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção, são apresentados e analisados os resultados alcançados, relacionando-os com os objetivos específicos e com a revisão de literatura realizada. Além disto, os efeitos práticos da Lei Federal 11 947/2009 são levantados para uma consequente reflexão acerca de sua efetividade.

4.1 Avaliação do avanço do abastecimento alimentar advindo da agricultura familiar após a lei 11 947/2009

Apesar das evoluções de estratégias para a operacionalização do PNAE, não tem sido constatado um atendimento ao mínimo percentual de 30% estabelecido pela Lei Federal 11 947 de 2009, inclusive em Minas Gerais, que é o estado com o segundo maior número de agricultores familiares no Brasil, como foi constatado por Batista (2014) e reforçado na introdução deste trabalho.

Além de ser o estado com o segundo maior número de agricultores familiares, Minas Gerais conta com o maior número de organizações da agricultura familiar (cooperativas e associações) com a Declaração de Aptidão ao Pronaf Pessoa Jurídica (DAP-PJ). São ao todo 234 DAP jurídicas, sendo 31 cooperativas e 203 associações (EVANGELISTA *et al*. 2012).

O fato do não atendimento ao mínimo percentual da referida Lei se comprova ao serem analisados os dados da série histórica do valor total executado para aquisição de gêneros alimentícios, além do valor executado para aquisições advindas da Agricultura Familiar. De acordo com os dados da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (SEE-MG), mediante compilação de informações internas da própria Secretaria e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o valor das aquisições da agricultura familiar correspondia a 2,06% do total, ao passo que em 2014, numa tendência crescente, correspondeu a 23,90% do total.

Portanto, percebe-se ainda um percentual abaixo do mínimo determinado na Lei 11 947/2009 de alimentos advindos da agricultura familiar para a rede pública de ensino.

Todavia, observou-se um aumento progressivo desta participação e abastecimento. Ou seja, pode-se afirmar que após a promulgação da referida lei, o Governo do Estado de Minas Gerais tem realizado cada vez mais compras via chamadas públicas para adquirir produtos da agricultura familiar. Assim, tal mercado institucional tem atendido cada vez mais

os agricultores familiares, mas a porcentagem ainda está aquém do determinado em lei, sendo assim, insatisfatória.

Entretanto, ao analisar o município de Belo Horizonte, vê-se uma realidade díspare em relação aos dados apresentados do Estado de Minas Gerais. Ao observar a série histórica de chamadas públicas da prefeitura da capital mineira, constatam-se chamadas públicas desertas[4] ou que não conseguem chegar ao final de seus trâmites (SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE BELO HORIZONTE, 2015).

Em Belo Horizonte, com as sete chamadas públicas realizadas após a Lei Federal 11 947/2009 para o PNAE até o início de 2012, duas foram desertas (não houve agricultor familiar ou associação que se cadastrasse na chamada para concorrer à venda); duas não tiveram agricultores ou associações credenciadas a atender à demanda, apesar de ter havido ofertantes; e uma chegou até a etapa de homologação, mas o contrato não foi assinado, pois no momento de sua assinatura, o preço já não estava condizente com o mercado.

Outra observação importante é que se percebe a indispensável necessidade de organização conjunta por parte dos agricultores familiares. A gerente de coordenação de Programas de Assistência Alimentar em Belo Horizonte salientou que o PAA é executado de maneira mais bem sucedida do que do PNAE. Um dos motivos principais é o volume: como o PAA consiste em volumes menores, um determinado agricultor sozinho consegue atender às demandas fragmentadas de algumas instituições. Já o PNAE, como a demanda consiste num volume muito expressivas, apenas cooperativas e associações possuem condições para atendê-la. A gerente de coordenação de Programas de Assistência Alimentar ainda afirmou que as chamadas públicas apenas incluem a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) de pessoa jurídica, para garantir que haja possibilidade de atendimento total da demanda, uma vez que pessoas físicas não conseguiriam oferecer um atendimento do volume demandado no PNAE no âmbito do município de Belo Horizonte.

Essa maior facilidade de realizar-se o PAA é coerente com o modelo apresentado por Wilkinson, Funcke e Pereira (2013), pois além de haver necessidade de logística e qualidade adequados, o mercado institucional do PNAE também demanda padrões complexos de organização e de separação dos produtos, além da infraestrutura logística necessária também ser maior, devido a um volume superior da demanda.

Entretanto, é importante destacar o potencial do mercado institucional do PNAE

[4] Chamada pública deserta é aquela em que não há proponentes interessados em atender a demanda estabelecida.

para os agricultores familiares nos grandes centros. É um mercado relevante pelo elevado volume transacionado, tornando-se, dessa forma, atraente para a agricultura familiar, visto que nas capitais e pólos metropolitanos que se concentra a maior parte dos recursos repassados pelo FNDE.

Considerando apenas a rede municipal de ensino, das 5 565 prefeituras, as 100 maiores captam aproximadamente 30% de todo o recurso repassado aos municípios (BRASIL, 2012 *apud* EVANGELISTA, *et al*. 2012). Como foi esclarecido pelo fornecedor de alimentos no PNAE de Belo Horizonte e pelo coordenador e fiscalizador do referido abastecimento, além do que foi possível observar no trabalho de campo, o volume semanal do abastecimento alimentar à rede pública de ensino de Belo Horizonte é de 250 (duzentos e cinquenta) toneladas por semana. Os alimentos incluem frutas, hortaliças e ovos. Mas o principal fornecimento são de hortifrutigranjeiros. Com tal volume, vê-se a necessidade de organização e infraestrutura logísticas avançadas para conseguir atender a esta demanda. Ressaltando que é um mercado institucional que exige a regularidade e cumprimento do volume abastecido, visto que os estudantes da rede pública de ensino precisam receber os alimentos com frequência e qualidade. Por isto também, evidencia-se a preocupação com a qualidade e a padronização dos alimentos, além de sua regularidade na entrega. O coordenador e fiscalizador do PNAE em Belo Horizonte destacou que o controle de qualidade é rigoroso, visto que se algum produto não atende à especificação determinada pela prefeitura no edital ou na licitação, ele é reprovado e não é levado às escolas.

Além disto, observa-se que mesmo quando a chamada é realizada em Belo Horizonte, ocorrem problemas. No relatório fornecido pela Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional (SMASAN), referente à chamada pública realizada em agosto de 2010, há uma observação de que a compra dos gêneros não foi em todo o volume previsto. De acordo com tal relatório, a associação não conseguiu entregar toda quantidade acordada. Mesmo assim, o valor total da compra realmente executada foi de R$ 43 898,50 (SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE BELO HORIZONTE, 2015).

Assim, pode-se afirmar que a chamada pública mais bem sucedida dentre as analisadas em Belo Horizonte foi à chamada pública realizada em abril de 2011. Entretanto, é importante observar que foram cooperativas e associações de localidades distantes – do Norte e Nordeste de Minas Gerais e, principalmente, do estado do Rio Grande do Sul - que atenderam e venceram essa chamada pública. Ou seja, a referida chamada pública de 2011 não contribuiu para formar ou fortalecer os agricultores familiares dos mercados locais.

O presidente da Associação Pastorinhos de Brumadinho, o gestor do PNAE em tal município e a auxiliar técnica da Secretaria de Agricultura do referido município afirmaram que não há um alinhamento entre órgãos demandantes das prefeituras municipais (suas escolas) e agricultores familiares para elaborarem um cardápio e discutirem possíveis fornecimentos. Este fato foi destacado de forma unânime entre os informantes-chave tanto de Belo Horizonte como de Brumadinho; e foi esclarecido de que esse alinhamento deve ocorrer, uma vez que só assim haverá uma demanda coerente com a oferta possível na determinada região. Por exemplo, na chamada pública referida, de abril de 2011, constava o leite em pó. Nenhuma associação de agricultores familiares mais próximas consegue fornecer leite em pó, cuja produção está restrita a algumas empresas ou cooperativas de grande porte. Porém, as associações da Região Metropolitana de Belo Horizonte têm plena capacidade para fornecer leite fluido pasteurizado, em embalagens do tipo "barriga mole" (sacos plásticos) ou em caixas. O gestor do PNAE e sua auxiliar técnica da prefeitura de Brumadinho afirmaram que os agricultores familiares de Brumadinho produzem cerca de cem mil litros de leite por mês. E se o problema for de armazenamento, o presidente da Associação Pastorinhos afirmou que a referida Associação tem capacidade de instalar refrigeradores nas escolas que irão ser atendidas, como já foi feito em escolas do município de Brumadinho.

Em Brumadinho, ao serem analisadas as entrevistas realizadas, a infraestrutura dos agricultores familiares e da própria prefeitura, percebe-se que após a Lei Federal 11 947/2009, houve um avanço significativo do abastecimento advindo da Agricultura Familiar. O extensionista agropecuário da EMATER no município afirmou que no início houve resistência das instituições, mas o processo foi sendo ampliado aos poucos. Começou-se com produtos não-perecíveis de fácil armazenamento, como feijão, canjiquinha e fubá. Posteriormente, foram aumentando sua gama de produtos fornecidos, tais como leite fluido pasteurizado, mexerica e outras frutas. Os problemas de transporte e dificuldade na emissão de nota fiscal foram resolvidos com auxílio da prefeitura, com treinamentos e conscientização dos agricultores mediante assistência técnica e extensão rural realizada pelo funcionário da EMATER no município, bem como a assistência infraestrutural proporcionada pela Prefeitura Municipal de Brumadinho, detalhada a seguir.

Atualmente, Brumadinho conta com uma Unidade de Recebimento e Distribuição Central, que possui uma câmara de resfriamento. Além disto, a prefeitura fornece um caminhão para fazer o escoamento da produção da agricultura familiar. Ou seja, os agricultores familiares produzem, levam à Unidade de Recebimento e Distribuição Central do município, e o caminhão da Prefeitura Municipal escoa a produção para as escolas do

município. Outro fato importante, dito pelo gestor do PNAE no referido município, é que, recentemente, a Associação Pastorinhos comprou seu próprio caminhão, mostrando que o auxílio governamental de oferecer infraestrutura às associações e cooperativas contribui para os agricultores familiares conseguirem, cada vez mais, sua autonomia.

Então, pode-se perceber que a prefeitura se aproximou dos agricultores familiares e auxiliou no fortalecimento de sua produção. A auxiliar técnica da Secretaria de Agricultura ainda destacou a doação de sementes que foi realizada em 2013 pela Prefeitura de Brumadinho; atitude que evidencia ainda mais o compromisso do governo local com os agricultores familiares.

Portanto, pode-se perceber que a execução do PNAE atinge uma efetividade satisfatória quando há aproximação entre poder público e agricultores, a fim de aprimorar o abastecimento alimentar aos alunos da rede pública de ensino. Além disto, quanto aos efeitos práticos da Lei Federal 11 947/2009, pode-se afirmar que a preocupação da administração pública, em regra, aumenta no que tange à compra de alimentos advindos da agricultura familiar. Ou seja, há uma mudança de comportamento, como pode ser evidenciado pela série temporal de compras de alimentos para as escolas públicas em Minas Gerais e também pelo histórico de chamadas públicas realizadas em Belo Horizonte. Porém, este aumento da preocupação não tem sido suficiente para fazer com que o mínimo percentual em lei do abastecimento alimentar pela agricultura familiar seja cumprido. Assim, constata-se que os efeitos práticos se tornam mais positivos quando as ações são executadas conjuntamente, como a elaboração das chamadas públicas e dos cardápios das escolas.

Tais resultados e constatações estão em consonância com o próprio Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar elaborado pela equipe de coordenação do FNDE em 2014, pois este determina que “A articulação entre os atores sociais envolvidos no processo de aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar é fundamental para a boa execução do programa. ” (ALMEIDA *et al*. 2014. p. 9). Pode-se afirmar também, como colocado por Bergamasco e Souza-Esquerdo (2014), que com a Lei 11 947/2009, estabelece-se um elo institucional extremamente importante entre a agricultura familiar local ou regional e a alimentação escolar. Contudo, como bem constatado, o elo se dá apenas institucionalmente com a referida Lei. Ou seja, consiste-se em um avanço muito relevante, mas devem ser trabalhados políticas públicas e novos comportamentos entre os agentes envolvidos dentro destes mercados para que se alcancem os verdadeiros resultados desejados, como o desenvolvimento rural sustentável, além da própria construção social dos mercados de agricultura familiar. Assim, conseguir

promover, de fato, “O encontro da agricultura familiar com a alimentação escolar” (BRASIL, 2013 *apud* BERGAMASCO; SOUZA-ESQUERDO, 2014. p. 6).

Portanto, a instituição da Lei Federal 11 947/2009 contribuiu para abrir oportunidades à agricultura familiar em um mercado institucional, potencialmente apoiando-a e fortalecendo este grupo social no âmbito local. Todavia, assim como constatado por Bergamasco e Souza-Esquerdo (2014), a simples obrigatoriedade e as recorrentes execuções das chamadas públicas não são suficientes para a Lei ser efetiva, uma vez que, ao serem realizadas sem alinhamento adequado entre oferta e demanda, tendem a não ser bem sucedidas.

Ou seja, a Lei Federal 11 947/2009 gerou mudanças na execução do PNAE nos municípios selecionados neste trabalho, assim como foi levantado por Motter e Teo (2012). Contudo, ainda se encontra uma falta de amadurecimento no que tange à sensibilização da aquisição de alimentos saudáveis da agricultura familiar, pois por muitas vezes, as escolhas dos alimentos nos cardápios e demandas de compra (sejam por licitação ou chamada pública) são apenas por comodidade e praticidade (MOTTER; TEO, 2012). Então, vê-se uma limitação no que se refere à mudança de consciência dos gestores envolvidos com os processos de compra do PNAE, uma vez que a simples instituição da Lei não promoveu a conscientização no concernente ao processo de compra voltado ao desenvolvimento rural sustentável e à construção social dos mercados em detrimento da simples comodidade. Isto foi observado, de certa forma, nos produtos colocados nas chamadas públicas de Belo Horizonte, uma vez que são alimentos de difícil fornecimento por parte dos agricultores familiares, mas são fáceis de serem armazenados e adquiridos, como são os casos do leite em pó e da carne suína industrializada. No estudo feito por Evangelista *et al*. (2012), foram constatados produtos como macarrão e bolachas tipo *cream cracker*, que se encaixam na mesma situação: são produtos que a Agricultura familiar não produz ou dificilmente produz.

Pode-se afirmar que outro avanço importante com a instituição da Lei Federal 11 947/2009 foi o fato da diversificação dos produtos passar a ser interessante para o agricultor familiar, como afirmado por Santos, Pereira e Siqueira (2014), uma vez que a demanda consiste em uma gama diversa de produtos. Tal avanço também foi afirmado por Silva *et al*. (2014), que constata que o PNAE promoveu o acesso dos agricultores familiares a um mercado local importante, capaz de absorver grande diversidade de alimentos. Esta diversidade na demanda foi observada no histórico das chamadas públicas de Belo Horizonte e também no edital de chamada pública de Brumadinho de 2015, cedido para análise pela Secretaria Municipal de Educação do referido município (SECRETARIA MUNICIPAL DE

EDUCAÇÃO DE BELO HORIZONTE, 2015). Assim, minimiza-se a pressão pela monocultura, tão praticada por grandes produtores e que pode vir a prejudicar os agricultores familiares, visto que estes não possuem recursos para lidar com sazonalidades ou baixas muito acentuadas em sua produção.

Portanto, quanto aos avanços impactados pela Lei Federal 11 947/2009 supracitados, pode-se perceber que o mercado institucional do PNAE torna-se uma importante possibilidade de renda aos agricultores familiares, pois se trata de um mercado garantido de volume expressivo a este grupo social (RAMOS, 2011). Porém, para esta possibilidade se tornar algo real, a operacionalização das chamadas públicas deve ser aprimorada, a partir da conscientização dos gestores e da aproximação entre agricultura familiar, poder público e sociedade (BERGAMASCO; SOUZA-ESQUERDO, 2014).

4.2 Identificação das principais dificuldades que impedem um maior fortalecimento da agricultura familiar para abastecimento alimentar no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Nesta seção, o foco estabelecido é no levantamento das dificuldades e obstáculos que, de certa forma, travam o desenvolvimento do abastecimento advindo da agricultura familiar no PNAE e a consequente construção social de seus mercados.

Os informantes-chave relataram muitas situações interessantes e importantes para se compreenderem os entraves na execução do PNAE que acarrete os resultados esperados.

Alguns pontos devem ser destacados, pois foram recorrentemente citados nas entrevistas. A metodologia de preços inadequada, a infraestrutura logística de má qualidade, a falta de comunicação entre os envolvidos, a resistência dos gestores em incluir o processo de chamada pública em suas rotinas, a incapacidade de atender o volume demandado, a presença de intermediários ou “atravessadores” e a dificuldade em padronizar os produtos foram os maiores gargalos relatados pelos entrevistados dos dois municípios selecionados para a pesquisa.

De acordo com Motter e Teo (2012), a falta de aproximação entre agricultura familiar e alimentação escolar nos municípios é um dos principais desafios a serem sanados. Tal situação se acentua com a ausência de cooperativas e associações em muitos municípios, fazendo com que os agricultores familiares locais não tenham uma organização adequada para conseguir atender à demanda do mercado institucional oferecido pelo PNAE.

Neste sentido, Evangelista *et al*. (2012) também reforça a necessidade dos

gestores e dos agricultores estabelecerem diálogos entre si, buscando exatamente mitigar as dificuldades de execução do PNAE e cumprimento da Lei Federal 11 947/2009. Tais afirmações vão de encontro às informações fornecidas pelos informantes-chave dos municípios selecionados para este trabalho, pois a falta de comunicação entre os agentes foi majoritariamente citada e colocada como uma das principais causas do desalinhamento entre demanda e oferta neste mercado institucional.

A falta de vontade política, também citada nas entrevistas realizadas é consonante com as constatações de Bergamasco e Souza-Esquerdo (2014), que esclarecem o fato de que "[...] se não houver vontade política para a promoção e o fortalecimento da agricultura familiar local e regional, o Programa dificilmente terá êxito nos municípios. " (BERGAMASCO; SOUZA-ESQUERDO, 2014. p. 19). Ou seja, é preciso que haja a intenção de mudança e aprimoramento da execução do PNAE, além de visar-se à construção social dos mercados de agricultura familiar, para que a Lei Federal 11 947/2009 seja cumprida e tenha seus objetivos concretizados. Tais objetivos estão colocados em seu texto legal, como em seu art.2º, inciso V:

> O apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos (BRASIL, 2009).

De acordo com Oliveira (2013), há a dificuldade de padronização dos produtos por parte da agricultura familiar, bem como do atendimento a demandas de produtos processados. Tal dificuldade também foi reforçada na entrevista realizada com o coordenador e fiscalizador da execução do PNAE no município de Belo Horizonte. Esta limitação na padronização da qualidade dos produtos prejudica o abastecimento dos agricultores familiares, principalmente de alimentos processados (OLIVEIRA, 2013). Por isto, a organização em associações ou cooperativas fortalece a agricultura familiar, uma vez que juntando os recursos, há a possibilidade de se adquirir maquinário e aprimorar sua infraestrutura.

Segundo Oliveira (2013), a ausência de logística adequada que atenda às demandas por aquisições dos alimentos no PNAE é um dos principais desafios. Nas entrevistas, esta foi também uma das principais dificuldades citadas pelos informantes-chave, inclusive o próprio agricultor familiar, presidente da Associação Pastorinhos de Brumadinho. Portanto, uma criação de logística de transporte, armazenagem e comercialização tornam-se fundamentais para a execução efetiva do PNAE (OLIVEIRA, 2013).

A seguir, analisar-se-ão as principais dificuldades destacadas pelos informantes-chave entrevistados, buscando compreendê-los e refletir sobre possíveis soluções que também foram levantadas pelos entrevistados.

4.2.1 Metodologia de preços

O primeiro gargalo que pode ser evidenciado é no que se refere à metodologia de preços: por muitas vezes, as instituições e órgãos adotam a tabela da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) para definirem os preços. Tal informação foi afirmada pelo principal fornecedor de alimentos para a rede de ensino municipal de Belo Horizonte. Ele ressaltou que a tabela CONAB é anual, e, portanto, não considera as sazonalidades e mudanças dos preços durante o ano. Nos editais de chamada pública de 2011 e 2013 para o abastecimento alimentar às escolas de Belo Horizonte, fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação, a metodologia de preços foi da tabela CONAB (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO BELO HORIZONTE, 2015).

Assim, por muitas vezes, compensa mais para o agricultor familiar vender seus produtos na Central Estadual de Abastecimento (CEASA MINAS) a preço de mercado, sem trâmites burocráticos e pagamento à vista. Já na chamada pública, há os trâmites burocráticos,

a necessidade da nota fiscal e o período de trinta dias para ser efetuado o pagamento, de acordo com o fornecedor de alimentos entrevistado. Em Brumadinho-MG, de acordo com a auxiliar técnica da Secretaria Municipal de Agricultura, há a pesquisa de preços prevista no artigo 29, §1º, Resolução Federal 26 de 17 de junho de 2013, que determina que "O preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, territorial, estadual ou nacional, nessa ordem, priorizando a feira do produtor da Agricultura Familiar, quando houver" (BRASIL, 2013). Assim, realizando tal pesquisa, há a consideração dos preços de mercado e evita-se que sejam praticados preços fora da possibilidade de oferta pelos agricultores familiares. É importante ressaltar que

> Na definição dos preços de aquisição dos gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e/ou do empreendedor familiar rural ou suas organizações, a Entidade Executora deverá considerar todos os insumos exigidos na licitação e/ou chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto (UNIÃO NACIONAL DE COOOPERATIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2013, p. 50).

Todavia, é percebido que em muitos municípios não é feita a pesquisa de preços nem é adotada sua metodologia de maneira adequada. Em Belo Horizonte, nos editais das chamadas públicas de 2011 e 2013 (os dois que houve possibilidade de acesso), percebe-se a adoção da tabela Conab como metodologia de preços (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO BELO HORIZONTE, 2015), como havia sido mencionado alhures, fazendo com que as chamadas não sejam muito atrativas para os agricultores familiares locais.

De acordo com Evangelista *et al* (2012), a falta de capacitação dos gestores tem os levado a praticar os mesmos preços do PAA para a execução do PNAE, desconsiderando os custos operacionais e de logística. Assim, utilizando os mesmos preços praticados no PAA, a chance da chamada pública para o PNAE ser má sucedida é muito grande, pois não são preços condizentes com os custos para o fornecimento.

Portanto, é altamente importante que os gestores responsáveis pela operacionalização das chamadas públicas em cada instituição ou órgão público conheçam o arcabouço legal que envolve o PNAE, para que as chamadas públicas cheguem ao efeito positivo de construção de mercados para a agricultura familiar.

4.2.2 Logística

Outro gargalo é a logística. Tal dificuldade foi afirmada pelos entrevistados e elencada como um dos principais obstáculos para o funcionamento do PNAE em prol dos agricultores familiares.

Tal fato mostra que as competências da Agricultura Familiar para acesso aos mercados ainda estão atrasadas, uma vez que não há infraestrutura logística adequada. Segundo Oliveira (2013), a criação de estrutura logística de forma centralizada nos municípios no que se refere à armazenagem e comercialização nos municípios é importantíssimo. Também é destacado por Bergamasco e Souza-Esquerdo (2014), que a descentralização dos pontos de entrega dos produtos nos municípios é um dos principais problemas para que o PNAE cumpra seu objetivo, pois aumenta de forma significativa o custo logístico para o produtor.

Portanto, a falta de Unidades Centrais de Recebimento e Distribuição em Belo Horizonte é altamente prejudicial à construção social dos mercados para este grupo social. Como foi percebido em Brumadinho, a construção de unidades centrais nas regionais de Belo Horizonte seriam altamente benéficas, como foi em Brumadinho, pois os agricultores e associações de agricultura familiar poderiam levar toda a sua produção para apenas um local, sem se preocupar em ter de escoar a produção para todas as escolas espalhadas pela capital mineira. Com unidades centrais nas regionais de Belo Horizonte construídas, munidas de câmaras de resfriamento, a dificuldade de logística, inclusive dos produtos perecíveis, poderia ser superada.

A Gerente de Coordenação de Programas de Assistência Alimentar destacou a agricultura familiar urbana, que seria uma opção para aproximar os agricultores dos grandes centros, facilitando assim, a logística para o abastecimento alimentar. A discussão da agricultura urbana é recente, e a entrevistada referida esclareceu que faltam avanços legais-normativos para que se possibilite igualar o agricultor familiar urbano ao agricultor familiar rural.

4.2.3 Limitação da comunicação entre agricultores e poder público

A comunicação entre poder público e agricultores familiares é algo ainda pouco praticado em Belo Horizonte, de acordo com o coordenador técnico do PNAE da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. De acordo com ele, é essencial que haja essa aproximação para serem levantados os produtos possíveis de fornecimento por este grupo social. Um exemplo, como esclarecido anteriormente, foi do leite em pó, que seria tranquilamente substituído pelo leite líquido em caixa, de acordo com o gestor do PNAE em Brumadinho. O presidente da Associação Pastorinhos de agricultores familiares de Brumadinho esclareceu que há um desejo forte dos agricultores familiares da Região Metropolitana de Belo Horizonte em atender o mercado institucional da capital mineira disponibilizado pelo PNAE. Todavia, os gargalos levantados impossibilitam este fornecimento, que certamente é um potencial de ganhos extremamente significativos para a agricultura familiar. Um fornecimento recorrente dos agricultores da Região Metropolitana de Belo Horizonte às escolas públicas da cidade-pólo caracterizaria uma construção social dos mercados de agricultura familiar, tendo em vista o valor deste mercado e a fidelização entre produtores e instituições públicas demandantes.

De acordo com Motter e Teo (2012), é importante que haja um debate ampliado sobre a relação da agricultura familiar com a alimentação escolar. Além disto, deve-se colocar a comunicação como um elemento de estratégia para a comercialização da agricultura familiar no PNAE, promovendo assim a utilização de canais de comunicação para fomentar este mercado institucional (UNIÃO NACIONAL DE COOOPERATIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2013). Portanto, deve ser estabelecido um estreitamento entre os agentes, pois é a falta de comunicação a principal responsável pelo desalinhamento entre demanda e oferta, de acordo com o gestor do PAA e do PNAE no município de Brumadinho. Além disto, a comunicação deve também atingir o âmbito institucional: é salutar que haja um esclarecimento do FNDE junto às entidades executoras. Isto inclusive diminuiria a resistência dos gestores as elaboração e execução das chamadas públicas. Tal sugestão está em consonância com a recomendação de Oliveira (2013), que ressalta a importância de um processo de capacitação dos atores envolvidos diretamente na execução do PNAE, seja o poder público, os agricultores e até os movimentos sociais.

4.2.4 Resistência dos gestores ao “novo” processo de compra: a chamada pública

A resistência dos gestores em se elaborar e realizar chamadas públicas adequadas e frequentes também foi um fator citado pelos entrevistados que dificulta o desenvolvimento do PNAE e o cumprimento da Lei Federal 11.947/2009. É de suma importância esclarecer que a chamada pública consiste em um modelo de dispensa de licitação, fazendo com que o processo de compra possa ser mais célere e menos burocrático (UNIÃO NACIONAL DE COOOPERATIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2013).

Além disto, torna-se importante conscientizar os gestores e representantes políticos de que os agricultores familiares que fornecerão via chamadas públicas fomentarão a economia local. Lembrando que tais agricultores irão consumir mais, fazendo com que as lojas da região vendam mais produtos, como foi ressaltado pela auxiliar técnica da Secretaria de Agricultura de Brumadinho. Ou seja, pode-se afirmar que há um aumento da circulação de riquezas na região, uma ampliação do dinamismo da economia local, podendo inclusive promover uma desconcentração de renda na referida região (OLIVEIRA, 2013). Com isto, há um estímulo de outras atividades econômicas, visto que os agricultores comprarão tanto insumos quanto bens de consumo nos próprios arredores da referida localidade. Vê-se também que tal resistência dos gestores é criada a partir de uma falta de conhecimento e de treinamento para elaborar e executar chamadas públicas, como foi explicitado pela auxiliar técnica da Secretaria de Agricultura do município de Brumadinho. Assim, a promoção de treinamentos seria salutar para melhorar a eficiência na execução deste processo.

4.2.5 Volume produzido pela Agricultura Familiar para atender ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

É importante destacar que a questão do volume produzido também é uma dificuldade. Um agricultor familiar sozinho dificilmente conseguirá tornar viável o escoamento de sua produção por meio do mercado institucional do PNAE. Tal dificuldade foi apresentada pelo coordenador e fiscalizador do abastecimento alimentar pelo PNAE em Belo Horizonte e pelo coordenador técnico do PNAE na SEAPA-MG. Por isto, mais uma vez, estes dois agentes entrevistados confirmaram a necessidade da articulação conjunta dos agricultores familiares, para que não fiquem a mercê de mercados pequenos e sem valor. Portanto, é importante que haja associações e cooperativas para fortalecer o grupo social dos agricultores familiares.

De acordo com Bergamasco e Souza-Esquerdo (2014), a falta de organização dos agricultores familiares consiste em um dos maiores problemas para a execução do PNAE. Com tal falta de organização, pode-se afirmar que, de fato, agricultores familiares individuais dificilmente atenderão ao mercado institucional do PNAE. Lembrando que o PNAE possui custos logísticos e de operacionalização significativos. Portanto, para o abastecimento compensar financeiramente ao produtor, o volume fornecido tem de ser significativo (EVANGELISTA *et al*. 2012).

O coordenador e fiscalizador do abastecimento alimentar pelo PNAE em Belo Horizonte e pelo coordenador técnico do PNAE na SEAPA-MG também afirmaram que os agricultores, ao comercializarem individualmente, ficam sujeitos a atuações de intermediários.

4.2.6 Atuação dos intermediários ou "atravessadores"

Os intermediários, segundo o fornecedor de alimentos à rede pública de ensino do município de Belo horizonte, compram os produtos dos agricultores familiares a um preço baixo e os revendem nos próprios mercados institucionais do PAA e do PNAE ou na própria CEASA. Segundo tal informante-chave e o coordenador e fiscalizador do PNAE no município de Belo horizonte, este fato é recorrente.

Neste caso, a atuação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável é fundamental, visto que cabe a estas instituições realizar a fiscalização destes mercados institucionais, bem como se quem possui a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) realmente se enquadra no perfil de agricultor familiar determinado na Lei Federal 11 326/2006 (BRASIL, 2006). Ou seja, "Cabe aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável ou entidades congêneres, anualmente, analisar a lista de detentores de DAP de seus respectivos municípios e, segundo o processo definido na legislação, solicitar à SAF/MDA o cancelamento das DAP identificadas como regulares. " (BRASIL, 2014).

A partir da atuação importantíssima necessária pelos referidos Conselhos, ao analisar a relação dos municípios com Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável já homologados pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), feito em 2011, apenas 345 municípios dos 853 totais do Estado de Minas Gerais contam com um Conselho Municipal próprio destinado a tais assuntos (CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, 2011). Assim, vê-se que ainda há uma deficiência no que se refere à existência de instituições que estabeleçam a garantia de que apenas os agricultores familiares de acordo com o perfil determinado pela Lei

Federal 11 326/2006. Com tantos municípios sem Conselho Municipal próprio destinado ao desenvolvimento rural sustentável, o Conselho Estadual (CEDRS) fica sobrecarregado, tornando a fiscalização das DAP praticamente inexistente em certas regiões. Tal constatação foi reforçada pelo coordenador do PAA e do PNAE da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais.

Portanto, como destacado por Ramos (2011), o PNAE pode representar uma oportunidade para a venda da produção dos agricultores familiares de forma direta, sem intermediários. Porém, para que isto de fato aconteça, é necessário que haja fiscalização adequada para que este mercado institucional esteja, garantidamente, sendo destinado aos agricultores familiares.

4.2.7 Padronização e qualidade

Mais uma dificuldade inerente aos agricultores familiares é a dificuldade de imprimir padrão a seus produtos. Agricultores familiares isolados ou associações e cooperativas ainda imaturas não possuem recursos. Esta dificuldade também foi citada pelo coordenador e fiscalizador do abastecimento alimentar pelo PNAE em Belo Horizonte. É importante ressaltar que a Associação Pastorinhos de Brumadinho já possui equipamento de separação e padronização de seus grãos. Os estudos de Wilkinson, Funcke e Pereira (2013) também mostram a importância de possuir infraestrutura e capacidade de padronização para conseguir atender ao mercado institucional do PNAE. Pode-se afirmar essa relevância de maneira prática, pois em Brumadinho, onde há um mercado institucional do PNAE mais consolidado para os agricultores familiares, há a infraestrutura e capacidade de padronização dos produtos, mesmo que ainda seja limitada e inicial.

É importante ressaltar que as dificuldades levantadas para a execução do PNAE e o cumprimento da Lei Federal 11 947/2009 não devem ser tratadas como obstáculos insuperáveis, mas como desafios (UNIÃO NACIONAL DE COOOPERATIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2013), que na verdade devem acarretar o desenvolvimento de qualidades técnicas na gestão e de eficiência na produção da agricultura familiar (EVANGELISTA, *et al.* 2012).

Além disto, é salutar que os gestores que elaboram políticas públicas estejam atentos a estas dificuldades e busquem mecanismos para superá-las e resolvê-las, pois a Lei Federal 11.947/2009 foi feita para também ser norteadora de políticas públicas (UNIÃO NACIONAL DE COOOPERATIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA

SOLIDÁRIA, 2013) e poder desenvolver a execução do PNAE, alcançando, simultaneamente, o desenvolvimento local sustentável atrelado ao aprimoramento de hábitos nutricionais saudáveis para os alunos da rede pública de ensino (VILLAR, 2013).

Assim, como "O mercado institucional é uma das possibilidades mais acessíveis de comercialização e organização dos agricultores familiares" (UNIÃO NACIONAL DE COOOPERATIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2013, p.37), além de representar um montante monetário extremamente significativo, deve-se sim refletir e conseguir superar cada um dos fatores que, de certa forma, dificultam o acesso ao mercado institucional do PNAE pelos agricultores familiares, para conseguir-se alcançar a construção social dos mercados de agricultura familiar.

4.3 Alternativas para catalisar e consolidar a construção social dos mercados de agricultura familiar

Nesta seção, destacar-se-ão fatores e medidas considerados indutores e catalisadores do processo de construção social dos mercados de agricultura familiar. Ou seja, serão levantados pontos norteadores de tomadas de decisão, os quais auxiliarão no desenvolvimento da Agricultura Familiar e em seus mercados locais, podendo transformá-los em mercados de valor.

Um fator importante identificado em Brumadinho-MG é exatamente a comunicação estreita entre os envolvidos: A auxiliar técnica da Secretaria de Agricultura do referido município destacou que há uma análise semestral para se discutir a qualidade dos produtos que vêm sendo fornecidos, além de haver uma reunião mensal com os produtores que tiveram seus produtos rejeitados pela inspeção do Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA). Além disto, a elaboração conjunta dos cardápios e das chamadas públicas também consistem em elo fundamental para fortalecimento da cadeia produtiva da agricultura familiar no mercado institucional do PNAE. Porque, desta forma, os cardápios incluirão aqueles produtos passíveis de produção na região e nos períodos em questão, bem como os produtores podem direcionar sua produção para as demandas locais, como já é feito em Brumadinho, de acordo com o gestor do PNAE no município.

Outro fator importante é a organização dos agricultores familiares para a composição de associações e cooperativas. Assim, eles se fortalecem, tem a possibilidade de produzir em um volume maior para atender aos mercados institucionais proporcionados pelo poder público e fazer desse abastecimento um fenômeno recorrente e fidelizado para a sociedade.

Com tal organização, os agricultores também possuem um potencial maior para se regularizarem quanto a formalidades, tais como registro sanitário, algo que muitos estabelecimentos em Minas Gerais ainda não possuem (EVANGELISTA *et al*. 2012); uma vez que em conjunto, os custos para estruturação das unidades de produção podem ser repartidos, possibilitando que as unidades cheguem ao padrão previsto em norma.

Portanto, os agricultores, de forma organizada, se mostram mais significativamente enquadrados à Perspectiva Orientada dos Atores (POA), explicitada por Gazolla e Pelegrini (2010), "[...] que identifica os atores sociais como sujeitos dotados de capacidade (de agência) em que, em processos de interação social com outros atores e grupos sociais, estes possam ser protagonistas de seus "projetos de vida", de construírem os seus

mercados e possuírem arbitragem sobre os seus desígnios históricos" (GAZOLLA; PELEGRINI, 2010, p. 2). Ou seja, de forma organizada, os agricultores familiares podem ser considerados como os protagonistas da formação dos mercados. Além disto, é importante ressaltar a abordagem teórica da Sociologia Econômica a qual defende que os mercados estão inseridos em relações sociais e são construídos pelos grupos sociais estratégias, motivações, contextos, bem como é indispensável a aproximação social e a confiança (GAZOLLA; PELEGRINI, 2010). Assim sendo, a aproximação entre os próprios agricultores para conseguir atender ao mercado institucional do PNAE, bem como sua aproximação do poder público e da sociedade, potencializarão a construção social deste mercado e estabelecer-se-ão confiança e fidelidade do fornecimento.

Portanto, considerando as dificuldades e avanços que sucederam a Lei Federal 11 947/2009, pode-se afirmar que houve impactos positivos no que se refere à construção social dos mercados de agricultura familiar. Como há determinação legal para o fornecimento de, no mínimo, 30% dos alimentos à rede pública de ensino pela agricultura familiar, a preocupação por seu cumprimento surge. Todavia, por vezes, a preocupação com o cumprimento da norma ignora os efeitos desejados ao se criar a referida lei, que incluem, no artigo 2º, inciso V da referida Lei, "[...]o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais." (BRASIL, 2009).

Assim sendo, é salutar que além da criação da lei, haja um trabalho institucional que busque conscientizar todos os envolvidos e que se esclareçam os verdadeiros efeitos desejados pela lei, que perpassam como foi esclarecido, pela própria construção dos mercados de agricultura familiar conjuntamente ao abastecimento alimentar saudável aos alunos das escolas públicas do Brasil.

Levando em conta as informações coletadas e a revisão de literatura, pode-se perceber que os ofertantes (agricultores familiares, sejam organizados em associações ou não), por muitas vezes, não realizam a sua produção adequando-se à demanda nos mercados institucionais. Além disto, não possuem infraestrutura logística e de padronização adequadas para conseguir se adequar a estes mercados. Já o demandante neste mercado institucional do PNAE, que é a rede pública de ensino, não tem conhecimento dos produtos possíveis de serem produzidos pelos produtores locais. Assim, eles elaboram chamadas públicas desalinhadas com a oferta local, colocando produtos nos editais que seriam facilmente substituíveis por produtos que são, de fato, produzidos localmente pelos agricultores

familiares. Estes desalinhamento e divergência ocorrem exatamente por causa da falta de elos entre os ofertantes e o demandante neste mercado institucional. É de suma relevância que haja construção de elos de comunicação e convergência entre os agentes envolvidos no PNAE, bem como ações de extensão rural executadas pela EMATER, a fim de haver uma prospecção de mercado pelos agricultores familiares, com o auxílio dos extensionistas agropecuários lotados nos municípios.

Portanto, deve haver esta aproximação, e tanto a demanda deve tentar se adequar às possibilidades dos ofertantes locais (agricultores familiares da região), quanto os ofertantes devem realizar a prospecção de mercado a fim de atender à demanda de forma salutar e benéfica para ambas as partes do processo. A partir daí, será possível a construção social dos mercados de agricultura familiar por meio do PNAE.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Analisando todas as informações captadas no trabalho de campo, percebe-se que houve impactos positivos e catalisadores da construção social dos mercados de agricultura familiar após a promulgação da Lei Federal 11 947/2009 em uma visão macro, como por exemplo, no Estado de Minas Gerais como um todo. Todavia, como foi destacado por todos os entrevistados, a referida lei foi promulgada e pouco se fez para que o mínimo percentual de abastecimento presente em seu artigo 14, fosse alcançado. Ou seja, pode-se afirmar que não houve foco na adoção e elaboração de políticas públicas adequadas para conseguir construir socialmente os mercados de agricultura familiar de forma efetiva.

Assim sendo, evidencia-se que foi promulgada a lei, mas os meios para que ela seja cumprida não foram construídos. Como foi dito pela gerente de coordenação de Programas de Assistência Alimentar da Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional, não foi solidificada uma "ponte" para conseguir aproximar os envolvidos nesse novo processo imposto pela referida lei.

Portanto, após o estudo realizado, pode-se afirmar que Lei Federal 11 947/2009 contribuiu para ascender a preocupação em realizar compras de alimentos de um grupo social específico importante, que são os agricultores familiares. Além disso, contribuiu para o aumento do abastecimento alimentar escolar pela agricultura familiar de maneira geral, visto que a série temporal de 2009 a 2014 das aquisições do PNAE no Estado de Minas Gerais mostra tal aumento.

Todavia, percebe-se que a mera criação da referida lei não foi o suficiente para conseguir realizar a construção social dos mercados de agricultura familiar de forma completa. Municípios que consistem em grandes centros urbanos, por exemplo, se mostram em dificuldade para conseguir estabelecer esta construção social (EVANGELISTA, 2012).

Portanto, algumas recomendações levantadas pelos próprios agentes entrevistados se mostram coerentes para a tentativa de induzir e estreitar tal aproximação. Uma delas é haver treinamento para os funcionários do poder público que trabalham com a operacionalização do PNAE, para terem capacidade de realizarem as chamadas públicas considerando as possibilidades de fornecimento pela agricultura familiar. Por outro lado, também é extremamente relevante que haja treinamento e capacitação dos próprios agricultores familiares. Neste sentido, as empresas públicas de assistência técnica e extensão rural, como a EMATER-MG, se mostram com a indispensável função de promover o apoio a este grupo social, capacitando-os e fornecendo-lhes as informações adequadas para que eles

consigam se desenvolver tanto em sua estrutura quanto em sua formalidade, atendendo aos pressupostos burocráticos do mercado institucional do PNAE.

Mais uma recomendação é a construção de canais sólidos de comunicação entre os produtores e o poder público. A atuação mais ativa de colegiados e/ou comitês é uma opção viável, pois há a possibilidade de se reunirem representantes tanto da agricultura familiar, como por exemplo, UNICAFES e Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais (FETAE-MG), quanto do poder público. Assim, possibilitar-se-á uma maior comunicação entre cada uma das partes envolvidas e um alinhamento mais claro dos meios para se atingir o abastecimento alimentar efetivo, salutar e satisfatório da agricultura familiar à rede pública de ensino. A construção de canais de comunicação se mostra fundamental, uma vez que ficou clara a falta de comunicação entre agricultores e poder público em Belo Horizonte, gerando, portanto cardápios e chamadas públicas contendo produtos inviáveis para a produção local da região metropolitana.

Outra sugestão importante é a realização constante da pesquisa de preços de mercado para ser realizada a chamada pública e não utilizar a tabela CONAB como metodologia de preços, pois tal utilização foi colocada como um dos motivos para a chamada pública ser deserta.

Além disto, é altamente recomendável que o município construa uma Unidade Central de Abastecimento e Distribuição. Um ponto fixo central facilita exponencialmente a logística para o agricultor familiar, que só terá um ponto de entrega. A construção da Unidade Central de Abastecimento e Distribuição é fator fundamental para o funcionamento do abastecimento alimentar pelos agricultores, de acordo com os entrevistados neste trabalho, diminuindo os custos e aprimorando a logística.

Portanto, pode-se afirmar que, de modo geral, o Estado de Minas Gerais como um todo tem apresentado tendências crescentes no que se refere ao abastecimento alimentar do PNAE pelos agricultores familiares. Assim, mercados locais estão sendo construídos, e vê-se uma fidelização e construção social destes mercados, uma vez que em Brumadinho, por exemplo, a Associação Pastorinhos abastece as escolas de seu município desde 2012, bem como municípios próximos (Igarapé e São Joaquim de Bicas), de acordo com o gestor do PNAE da prefeitura de Brumadinho. Além disto, com a lei, pôde-se perceber que os agentes envolvidos do poder público estão com a preocupação de executar o mínimo percentual dos 30% e cumprir a norma. Entretanto, há grandes dificuldades que ainda não foram solucionadas, e que apenas com a aproximação dos envolvidos, comunicação constante entre eles e alinhamento de estratégias de produção para adequar oferta e demanda, é que se

possibilitará uma construção social plena e cada vez maior dos mercados de agricultura familiar pelo PNAE.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, E. **Novas Instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília: IPEA, 1999. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2617/1/td_0641.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.

ALMEIDA, I.C.P.D. *et al.* **Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/agricultura-familiar>. Acesso em: 4 mar. 2015

ALTAFIN, I. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. BrasíliaCDS/UnB, 2007. Disponível em: <http://redeagroecologia.cnptia.embrapa.br/biblioteca/agricultura-familiar/CONCEITO%20DE%20AGRICULTURA%20FAM.pdf> Acesso em: 13 fev. 2014.

ARAÚJO, M. J. **Fundamentos de agronegócios.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BATISTA, L. A. **A indicação geográfica como indutora da organização dos pequenos produtores:** o caso "Café das Montanhas do Sul de Minas Gerais". Pouso Alegre, MG: IFSULDEMINAS, 2014.

BELO HORIZONTE (MG). Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional, SMASAN-BH. **Relatório das chamadas públicas realizadas de 2009 a 2012 no município de Belo Horizonte.** Belo Horizonte: SMASAN, 2015.

BELO HORIZONTE (MG). Secretaria Municipal de Educação. **Aquisições Gêneros Alimentícios Agricultura Familiar no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, Minas Gerais, 2010-2014.** Belo Horizonte: SME, 2015.

BELO HORIZONTE (MG). Secretaria Municipal de Educação. **Edital de chamada pública de 2011 para a execução do PNAE no município de Belo Horizonte**. Documento fornecido ao autor em: 24 abr. 2015

BELO HORIZONTE (MG). Secretaria Municipal de Educação. **Edital de Chamada pública de 2013 para a execução do PNAE no município de Belo Horizonte.** Belo Horizonte: SME, 2015.

BERGAMASCO, S. M. P. P.; SOUZA-ESQUERDO, V. F. **Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP)**. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 52, p. 205-222, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032014000600011&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 fev. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** 35. Ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário. **Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP.** 1996. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf/declara%C3%A7%C3%A3o-de-aptid%C3%A3o-ao-pronaf-dap>. Acesso em: 20 mar. 2015.

BRASIL. Poder Legislativo. **Resolução 26, de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/>. Acesso em: 24 mar. 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 4 854, de 8 de outubro de 2003.** Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4854.htm>. Acesso em: 29 mar. 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 73 626, de 12 de fevereiro de 1974**. Aprova Regulamento da Lei número 5.889, de 8 de junho de 1973. Disponível em: <http://www.guiatrabalhista.com.br/legislacao/decreto73626_1974.htm>. Acesso em: 29 mar. 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 10 696, de 2 de julho de 2003.** Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm>. Acesso em: 26 mar. 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 11 326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm>. Acesso em: 28 fev. 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Lei federal n. 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em: 20 fev. 2015.

BRUMADINHO (MG). Secretaria Municipal de Educação. **Edital da chamada pública de 2015 para a execução do PNAE no município de Brumadinho.** Brumadinho: SME, 2015.

CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. **Relação dos Municípios com Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável Homologados pelo CEDRS.** 2011. Disponível em: <http://www.ief.mg.gov.br/images/stories/Clelia/relacao_de_cmdrs_homologados_em_minas.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2015.

CIRIBELI, J. P.; ELERATI, F. L. A parceria entre a prefeitura municipal de Guidoval e agricultores familiares**:** um estudo de caso sobre políticas públicas para a melhoria da merenda escolar. **Revista Conteúdo**, v. 4, n. 1, 2013. Disponível em: <http://www.convibra.com.br/upload/paper/2012/38/2012_38_4985.pdf>. Acesso em 6 fev. 2015.

EVANGELISTA, A. L; OLIVEIRA, A. J. M.; SANTOS, F. D. Oportunidades e desafios do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) para a agricultura familiar do Estado de Minas Gerais. In: CONGRESSO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL (DES)IGUALDADES SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO, 3., 2012, Montes Claros. **Anais...** Montes Claros: UNIMONTES, 2012. Disponível em: <http://congressods.com.br/terceiro/images/trabalhos/GT1/pdfs/fabio_dias.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2015.

GAZOLLA, M.; PELEGRINI, G. **A construção social dos mercados pelos agricultores:** o caso das agroindústrias familiares. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 8., 2010, Campo Grande. **Anais**... Campo Grande: SOBER, 2010. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/15/226.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2015.

GUIMARAES, Leonardo Alonso; SCHMITT, Claudia Job. O mercado institucional como instrumento para o fortalecimento da agricultura familiar de base ecológica. **Agriculturas**, v. 5, n. 2, jun. de 2008. Disponível em: <http://www.agriculturesnetwork.org/magazines/brazil/equidade-e-soberania-nos-mercados/article_pdf>. Acesso em: 16 fev. 2015.

HOFFMANN, R. **Agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil?** Artigos Internos. FAMASUL. 2014. Disponível em <http://famasul.com.br/artigos_interna/ag

ricultura-familiar-produz-70-dos-alimentos-consumidos-no-brasil/28545/>. Acesso em: 26 fev. 2015.
IBGE. **Censo Agropecuário de 2006**. Resultados preliminares. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Agropecuario_2006/>. Acesso em: 22 fev. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais. **Plano Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário**. 2014. Belo Horizonte: 2014.

MOTTER, A. F. ; TEO, C. R. P. A. . **Agricultura Familiar**: desafios e dificuldades na aproximação com o Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO, EDUCAÇÃO E PROMOÇÃO DA SAÚDE, 1., 2012. **Anais...** São Paulo: Convibra, 2012. Disponível em: <http://www.convibra.com.br/upload/paper/2012/69/2012_69_4079.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2015.

OLIVEIRA, M. F. A. **Programa Nacional de Alimentação Escolar e Agricultura Familiar.** FNDE, 2013. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.fnde.gov.br%2Farquivos%2Fcategory%2F181-encontros-tecnicos%3Fdownload%3D8108%3Aregional-2013-norte-pnae-e-agricultura-familiar-fnde-marcel>. Acesso em: 20 fev. 2015.

RAMOS, M. O. **As crianças estão se sentindo importantes:** avanços na alimentação escolar a partir da Lei 11 947/2009 e da compra da Agricultura Familiar. In: FÓRUM INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO, OSÓRIO, BRASIL, 15., 2011. São Paulo: EDU, 2011. Disponível em: <http://www.facos.edu.br/old/galeria/129072011032717.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2015.

RAUD-MATTEDI, Cécile. A construção social do mercado em Durkheim e Weber: análise do papel das instituições na sociologia econômica clássica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 127-142, fev. 2005.

SANTOS, M. A.; PEREIRA, L. M. R.; SIQUEIRA, R. L. Agricultura Familiar e Nutrição Escolar no município de Aiuruoca-MG. In: CONGRESSO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE DE POÇOS DE CALDAS, 11. 2014, Poços de Caldas. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0CCoQFjAC&url=http%3A%2F%2Fmeioambientepocos.com.br%2Fportal%2Fanais%2F2014%2Farquivos2014%2FAGRICULTURA%2520FAMILIAR%2520E%2520NUTRI%25C3%2587%25C3%2583O%2520ESCOLAR%2520NO%2520MUNIC%25C3%258DPIO%2520DE%2520AIURUOCA>. Acesso em: 11 mar. 2015.

SCHMITT, C. **Agricultura familiar e mercados:** algumas reflexões. Seminário sobre SAN e Agricultura. Rio de Janeiro: Embrapa, 2013. Disponível em: <https://www.embrapa.br/docum

ents/1024963/1350032/SCHMITT,%20C.+Embrapa.+Dez.-13.pdf/>. Acesso em: 10 fev. 2015.

SILVA, H. S. *et al*. **Agricultura familiar e mercados institucionais:** uma análise acerca da operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Município de Unaí. 52º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Goiânia, Brasil, 2014. Disponível em: <http://www.inesc.br/engenharia/wp-content/uploads/2014/08/AGRICULTURA-FAMILIAR-E-MERCADOS-INSTITUCIONAIS-pdf>. Acesso em: 11 fev. 2015.

UNIÃO NACIONAL DE COOPERATIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Estratégias de mercados para agricultura familiar.** Brasília, 2013. Disponível em: <http://aao.org.br/aao/pdfs/publicacoes/cartilha-estrategia-de-acesso-a-mercados-para-a-agricultura-familiar-fundacao-banco-do-brasil.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2015.

VILLAR, B. S. *et al*. Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista Brasileira de Epidemiologia**. São Paulo, v. 16, n.1, p. 223-226, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-sci_arttext>. Acesso em: 17 fev. 2015.

WILKINSON, J. Sociologia econômica e o funcionamento dos mercados: inputs para analisar os micro e pequenos empreendimentos agroindustriais no Brasil. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 23, n. 2, p. 805–825, 2002.

WILKINSON, J.; FUNCKE, A. L.; PEREIRA, P. R. F. Proposição do modelo organizacional para os municípios diretamente influenciados pelo Comperj. In: _____. **Análise e Estruturação Organizacional para Acesso aos Mercados. Fundação Banco do Brasil**, 2013. Disponível em: <http://www.greenrio.com.br/arquivos/Analise_e_%20Estruturacao_Organizacional_para_Acesso_aos_Mercados_-_%20Andre_Funcke.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2015.

WILKINSON, J.; FUNCKE, A. L.; PEREIRA, P. R. F. Agricultura familiar, geração de renda e agregação de valor. In: _____. **Análise e estruturação organizacional para acesso aos mercados**. Brasília: Fundação Banco do Brasil, 2013. Disponível em: <http://planetaorganico.com.br/site/index.php/gr2014-agrfamiliar>. Acesso em: 12 fev. 2015.