

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CAMPUS SANT'ANA DO LIVRAMENTO
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**AGRICULTURA FAMILIAR E OS MERCADOS INSTITUCIONAIS: ANÁLISE DO
PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

JOSIANE CASTRO PEREIRA

**MONOGRAFIA DE CONCLUSÃO DE CURSO
(TCC II)**

**Sant'Ana do Livramento
2017**

JOSIANE CASTRO PEREIRA

**AGRICULTURA FAMILIAR E OS MERCADOS INSTITUCIONAIS: ANÁLISE DO
PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

Monografia apresentada como requisito para
obtenção do título de Bacharel em Ciências
Econômicas pela Universidade Federal do
Pampa - UNIPAMPA.

Orientador: Dra. Alessandra Troian

Sant'Ana do Livramento

2017

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

C355a Castro Pereira, Josiane

AGRICULTURA FAMILIAR E OS MERCADOS INSTITUCIONAIS: ANALISE DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR / Josiane Castro Pereira.

72 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) -- Universidade Federal do Pampa, CIÊNCIAS ECONÔMICAS, 2017.

"Orientação: Alessandra Troian".

1. Agricultura Familiar?. 2. Mercado Institucional. 3. Alimentação Escolar. 4. Desenvolvimento. I. Título.

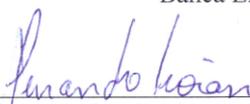
JOSIANE CASTRO PEREIRA

**AGRICULTURA FAMILIAR E OS MERCADOS INSTITUCIONAIS: ANALISE DO
PROGRAMA ACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA. Área de concentração: Ciências Econômicas.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em dia: 29/11/2014

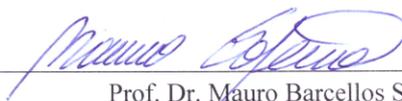
Banca Examinadora:



Prof. Dr.^a Alessandra Troian (Orientador)
Ciências Econômicas - Universidade Federal do Pampa



Prof.^a MSc. Margarete Leniza Lopez Gonçalves
Ciências Econômicas - Universidade Federal do Pampa



Prof. Dr. Mauro Barcellos Sopeña
Administração - Universidade Federal do Pampa

AGRADECIMENTOS

Nenhuma batalha é vencida sozinha.

Em primeiro lugar agradeço a Deus, que sempre me dá forças e me guia para que eu consiga alcançar os meus objetivos.

Agradeço também aos meus pais, Elias e Jacira, e ao meu irmão Leonardo que com muito carinho, apoio, e compreensão não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa de minha vida. Especialmente gostaria de agradecer a minha mãe, que sempre me apoiou e foi a base para nesse momento eu conquistar essa vitória, é um exemplo de mulher, mãe e amiga, lutarei todos os dias para te fazer feliz e ter orgulho da pessoa que me tornei.

Um agradecimento especial à minha orientadora Alessandra Troian por ter participado dessa trajetória com muita dedicação, sabedoria e confiança ao longo da monografia, que contribuíram para o meu crescimento profissional e pessoal. Meus eternos agradecimentos a essa grande profissional e admirável amiga para toda a vida.

Agradeço a Universidade Federal do Pampa e aos docentes pelo conhecimento adquirido, a contribuição de cada um é responsável pela minha graduação no curso de Economia.

Gostaria de agradecer aos meus amigos que estiveram comigo nessa minha caminhada, muitos começaram ao meu lado, poucos permaneceram até o final, foram momentos de alegrias e dificuldades, que tornaram essa conquista mais um sonho alcançado.

A todos que contribuíram nessa caminhada de alguma forma, meu muito obrigado.

“Embora ninguém possa voltar atrás e fazer um novo começo, qualquer um pode começar agora e fazer um novo fim.”

(Chico Xavier)

RESUMO

A agricultura familiar passa a ter destaque a partir dos anos 1990, a partir do reconhecimento acadêmico como categoria social e analítica e do Estado com a criação de políticas específicas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1996. No Brasil, somente nas últimas décadas é que os olhares se voltam para os agricultores familiares. Mesmo dentro de um cenário que guia ao desenvolvimento, a agricultura familiar enfrenta vários entraves e desafios no acesso aos mercados. Ao se falar de uma maneira mais ampla dos mercados, essas barreiras encontram-se desde o acesso a terra, ao crédito e às inovações tecnológicas. A partir deste contexto, o objetivo do presente estudo é analisar a dinâmica do Programa Nacional de Alimentação Escolar como um canal de comercialização para agricultura familiar no período de 2009 a 2014. Para alcançar este objetivo primeiramente foi realizada a caracterização da agricultura familiar e os mercados institucionais, sendo apresentado logo após o Programa Nacional de Alimentação Escolar desde sua criação até as modificações recentes. Para responder o objetivo maior do presente estudo, verificou-se a evolução na disponibilidade de crédito e o número de acesso no período de 2009 a 2014, bem como a identificação dos entraves e desafios que os agricultores familiares encontram para acessar o Programa Nacional de Alimentação Escolar. A pesquisa caracteriza-se como qualitativa e exploratória, a técnica utilizada foi à revisão bibliográfica a partir da análise de dados secundários obtidos no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Como principais resultados tem-se que a dinâmica dos programas alimentares como o PNAE garantem uma alimentação fresca, saudável e com alimentos de qualidade de acordo com hábitos e cultural local, além de impulsionar o desenvolvimento da agricultura familiar através do escoamento de sua produção no acesso ao mercado institucional. Destaca-se ainda que há uma evolução crescente nos valores repassados pelo programa, mesmo que o número de alunos tenha se estagnado durante o período analisado de 2009 a 2014. Em relação aos entraves e desafios sofridos pela agricultura familiar no acesso ao PNAE, os gargalos a serem enfrentados são diversos, porém uma das alternativas (para facilitar, auxiliar os agricultores no acesso ao PNAE) é inserção do agricultor em cooperativas e associações para que possa ser auxiliado no processo do programa.

Palavras chave: Agricultura Familiar. Mercado Institucional. Alimentação Escolar. Desenvolvimento.

ABSTRACT

Family farming started to stand out from the 1990s, based on academic recognition as a social and analytical category, and the State, with the creation of specific policies such as the National Program for Strengthening Family Agriculture (PRONAF), created in 1996. In Brazil, it is only in the last decades that the eyes turn to the familiar farmers. Even within a scenario that guides development, family agriculture faces several barriers and challenges in accessing markets. When talking about markets in a broader way, these barriers range from access to land, credit and technological innovations. From this context, the objective of the present study is to analyze the dynamics of the National School Feeding Program as a commercialization channel for family agriculture in the period from 2009 to 2014. To achieve this objective, it was made the characterization of family farming and markets institutional frameworks, being presented soon after the National School Feeding Program from its creation to the recent modifications. To answer the main objective of the present study, it was verified the evolution of credit availability and the number of access in the period from 2009 to 2014, as well as the identification of the obstacles and challenges that the family farmers found to access the National Food Program School. The research is characterized as qualitative and exploratory; the technique used was a bibliographic review from the analysis of secondary data obtained on the website of the National Fund for Education Development. The main results are that the dynamics of food programs such as PNAE, guarantee a fresh, healthy, and quality food according to local cultural habits, as well as a boost to the development of family farming through the flow of their production in access to the institutional market. It is also worth noting that there is an increasing evolution in the amounts delivered through the program, even though the number of students has stagnated during the period analyzed. Regarding the obstacles and challenges suffered by family agriculture in access to PNAE, bottlenecks to be addressed are diverse, but one of the alternatives (facilitating, assisting farmers in accessing the PNAE) is to insert the farmer into cooperatives and associations so that he can be assisted in the program process.

Key-works: Family Farming; Institutional markets; School Feeding; Development

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Representação da Agricultura Familiar na Merenda Escolar	29
Figura 02 - Representação do PNAE e a educação	39

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Recursos repassados e alunos atendidos pelo PNAE no período de 2009 a 2014	41
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Síntese do método utilizado para responder os objetivos específicos da pesquisa	20
Quadro 02 - Síntese dos entraves, desafios e conquistas do PNAE	57

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Valores Per Capita/Aluno/Dia para Atendimento do PNAE, Por Modalidade De Ensino - 2016.....	37
Tabela 02 - Recursos financeiros e alunos atendidos pelo PNAE 2009-2014.	41

LISTA DE SIGLAS

AEE - Atendimento Educacional Especializado

CAE - Conselho de Alimentação Escolar

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

EE - Entidades Executoras

EJA - Educação de Jovens e Adultos

EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MEC - Ministério da Educação

MESA- Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

ONU - Organização das Nações Unidas

PAA - Programa Aquisição de Alimentos

PFZ - Programa Fome Zero

PGPM - Programa de Garantia de Preço Mínimo

PL- Public Law

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para Infância e Adolescência

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Objetivos	16
1.1.1 Objetivo Geral.....	16
1.1.2 Objetivos Específicos	16
1.2 Justificativa	17
1.3 Metodologia	18
2 AGRICULTURA FAMILIAR E MERCADOS: DOS ENTRAVES E DESAFIOS AOS MERCADOS INSTITUCIONAIS	21
2.1 Caracterização da Agricultura Familiar	21
2.2 Agricultura familiar e o acesso os mercados.....	24
2.2.1 Os mercados institucionais no Brasil: o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar	30
3 O PNAE COMO MERCADO PARA A AGRICULTURA FAMILIAR: ANÁLISE DA EVOLUÇÃO NA DISPONIBILIDADE DE CRÉDITO E O NÚMERO DE ACESSOS NO PERÍODO DE 2009 A 2014.	40
4 OS MERCADOS INSTITUCIONAIS NO BRASIL: ENTRAVES E DESAFIOS NO ACESSO AO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.	51
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS	64

1 INTRODUÇÃO

O termo agricultura familiar tem seu surgimento difundido no Brasil na década de 1990, por meio do Programa Nacional de Fortalecimento Familiar (PRONAF). Até o início da década de 90, não existia nenhum tipo de política pública, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades específicas do segmento social de agricultores familiares. Com o estabelecimento de políticas de apoio à agricultura familiar, vem à tona uma questão até então renegada, que é a importância da agricultura familiar no Brasil. No Brasil, as políticas públicas foram historicamente voltadas para os grandes agricultores, somente nas últimas décadas os olhares se voltaram para a agricultura familiar.

É de suma importância identificar os agricultores familiares, pois muitas vezes os mesmos são sombreados pelos grandes produtores, agronegócios, pecuaristas e pela agricultura patronal. Neste sentido, identifica-se agricultor familiar segundo a Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006, que em seu Artigo 3º, (...) 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 quatro módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (SILVA, 2008).

A agricultura familiar brasileira apresenta grande diversidade em relação à situação dos produtores, aos modos de vida, ao meio ambiente e à aptidão das terras, não apenas entre as regiões, mas também dentro de cada região, se salienta que a heterogeneidade é peculiar na agricultura familiar. Ela também está relacionada diretamente às questões culturais, à segurança alimentar, à diversidade na produção, à valorização do ambiente em que está inserida e, conseqüentemente, ao desenvolvimento local. Mesmo dentro de um cenário que guia ao desenvolvimento, a agricultura familiar enfrenta vários entraves e desafios no acesso aos mercados, ao se falar de uma maneira mais ampla desses mercados, essas barreiras encontram-se desde o acesso a terra, ao crédito, e às inovações tecnológicas.

Ao se falar na dificuldade de acesso aos mercados, a agricultura familiar assume um universo amplo, portanto pretende-se estudar esses desafios focando nos mercados institucionais de alimentos no Brasil, mercado esse que tem como objetivo fundamental o apoio ao desenvolvimento local através das compras públicas de gêneros alimentícios

diretamente das pequenas unidades agrícolas familiares. Para tanto, torna-se necessário à compreensão de mercados e a caracterização dos mercados institucionais. Mercados são locais em que, ou estruturas através das quais, bens e serviços são trocados. Os mercados conectam produtores e consumidores direta ou indiretamente, de maneiras simples ou altamente complexas. Constituem-se os locais que ocorrem as transações e os respectivos fluxos de mercadorias; ou sistemas que organizam tais fluxos, de um ponto a outro, no espaço-tempo, muitas vezes por meio de transações complexas e inter-relacionadas. (PLOEG, 2012).

Os mercados institucionais podem ser definidos como uma configuração específica de mercado em que as redes de troca assumem estrutura particular, previamente determinada por normas e convenções negociadas por um conjunto de atores e organizações, em que o Estado geralmente assume papel central, notadamente através de compras públicas (GRISA, 2009). Ainda de acordo com Grisa (2009), esta política pública de compras institucionais, ao eleger a agricultura familiar como protagonista central do abastecimento dos mercados institucionais, se apresenta como opção estratégica na indução de nova dinâmica de desenvolvimento no âmbito dos territórios.

O período o qual se tem um marco nesse mercado é quando surgem programas de governo, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) criado em 2003 através da Lei Federal nº 10.696 e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) criado a partir da Lei Federal nº 11.947, de 2009. Estes programas se tornam um meio de aproximar produtor e consumidor, ampliando a participação dos agricultores em outros mercados. Tais programas buscam a redução da fome, estimulando hábitos saudáveis, fortalecendo a agricultura familiar no âmbito de economias regionais (DA SILVA, 2010).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) surgiu em 2003, como proposta integrante do programa Fome Zero, carro-chefe das ações do governo Luís Inácio Lula da Silva para o combate à fome e à miséria. O programa propõe o estímulo à produção de alimentos pelos agricultores familiares, tanto para o consumo próprio quanto para a comercialização e geração de renda.

Já o Programa Nacional de Alimentação Escolar caracteriza-se como uma ferramenta essencial no desenvolvimento de agricultores familiares, pois possibilita o acesso a mercados locais. A política da merenda escolar foi implementado no Brasil no ano de 1955 passando por diversas reestruturações. De uma política de suplementação alimentar transformou-se em uma importante política pública de desenvolvimento.

O programa passou por reformulações importantes no ano de 2009, além de atuar pela segurança alimentar e nutricional dos estudantes, visa fomentar os preceitos do desenvolvimento sustentável, valorização da cultura alimentar, alimentação saudável e alocação dos sistemas agroalimentares. O programa promove o desenvolvimento local e cria estratégias para a comercialização de produtos não visados pelo mercado convencional, criando possibilidades para desenvolver sistemas agroalimentares alternativos para a agricultura familiar. A inclusão de agricultores familiares locais e a indução da construção do mercado institucional são ações diferenciais do programa (FNDE, 2017; GRISA, 2014; MALINA, 2012).

Os agricultores familiares têm o PNAE como uma ferramenta de incentivo para a produção. A oferta de alimentos com qualidade e a valorização da produção familiar potencializa a afirmação de identidade desses agricultores, fortalecendo o tecido social e a dinamização das economias locais. Apesar da relevância do PNAE o programa enfrenta desafios no âmbito de aquisição de alimentos, esses obstáculos estão relacionados à gestão, assistência técnica, adequação sanitária dentre outros, os quais impedem as cooperativas de acessar essas políticas (FNDE, 2015). Para tanto, o presente estudo tem como questão norteadora: Quais são os principais entraves e desafios no acesso ao mercado institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar? Assim, abaixo se apresenta os objetivos da presente pesquisa.

1.1 Objetivos

Neste item serão apresentados os objetivos da pesquisa. Inicia-se apresentando o objetivo principal e, em seguida os objetivos específicos, os quais serão responsáveis por conduzir as análises propostas no presente estudo.

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar a dinâmica do Programa Nacional de Alimentação Escolar como um canal de comercialização para agricultura familiar no período de 2009 a 2014.

1.1.2 Objetivos Específicos

- Caracterizar a agricultura familiar e os mercados institucionais.

- Descrever o Programa Nacional de Alimentação Escolar desde sua criação até as modificações recentes.
- Verificar a evolução na disponibilidade de crédito e o número de acesso no período de 2009 a 2014.
- Identificar os entraves e desafios no acesso do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

1.2 Justificativa

Estudar o Programa Nacional de Alimentação Escolar justifica-se pelo papel que o programa desempenha tanto de caráter nutricional, quanto da qualidade dos alimentos que são destinados aos estudantes. O programa além de fomentar a segurança alimentar, é um importante canal para escoar a produção da agricultura familiar, além de proporcionar o desenvolvimento local, a partir da criação e expansão do mercado institucional. Neste contexto, o PNAE viabiliza ações que promovem o desenvolvimento rural.

A agricultura familiar é reconhecida pela geração de emprego e renda, segurança alimentar e desenvolvimento local. No entanto, diversos gargalos são enfrentados por esses agricultores como a carência de informações e assistência técnica para acessarem programas de políticas públicas, os quais são essenciais para melhorar e qualificar a produção. Portanto, é possível compreender a relevância e a necessidade de políticas públicas que visam à redução desses entraves, como no caso brasileiro, o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

A importância de se estudar essa política pública destinada à alimentação de qualidade, se dá pelo fato dos entraves e desafios no acesso a esse mercado institucional impossibilitar o desenvolvimento dos agentes que participam desse processo. Torna-se indispensável buscar alternativas para que se tenha uma maior inserção da produção oriunda de agricultores familiares na alimentação escolar, tornando o PNAE uma via dupla de desenvolvimento, promovendo a inserção de alimentos saudáveis e o vínculo regional com os agricultores familiares.

A pesquisa justifica-se ainda pelo interesse pessoal da autora, o tema surge a partir da participação como bolsista no projeto de pesquisa “*Agricultura familiar sobre diferentes óticas: características e diferenciações através de imagens*” no ano de 2015. O projeto de pesquisa tinha como objetivo, identificar as principais características da agricultura familiar, a partir do uso de imagens.

Durante o projeto foi possível estudar bibliografias sobre agricultura familiar, participar de eventos científicos que abordavam a temática da agricultura familiar e do

desenvolvimento rural. A atuação como bolsista do projeto contribuiu para o interesse e curiosidade em conhecer mais acerca dos desafios da agricultura familiar, mas principalmente para conhecer os mercados institucionais, suas implicações e influências no desenvolvimento da agricultura.

Após esta breve apresentação da trajetória da agricultura familiar e sua importância para o desenvolvimento rural, destaca-se a dificuldade de acesso aos mercados, neste contexto o presente estudo busca identificar os desafios que os agricultores familiares enfrentam na inserção de sua produção no mercado institucional da alimentação escolar.

A discussão sobre a agricultura familiar perante a nova realidade produtiva do meio rural vem ganhando espaço ao longo dos anos, face ao exposto o papel das políticas públicas neste cenário é de grande importância, pois as mesmas contribuem para o desenvolvimento dos mercados institucionais, fortalecendo a agricultura familiar e o desenvolvimento local.

A análise do PNAE pretende contribuir com informações acerca da importância que o programa assume para o desenvolvimento da agricultura familiar, além de estimular o desenvolvimento econômico das comunidades locais, de forma sustentável. Para tanto, a seguir serão apresentadas as técnicas de coleta e de análise de dados.

1.3 Metodologia

O estudo caracteriza-se como qualitativo, que de acordo com Triviños (1987, p.131), “na pesquisa qualitativa, de forma muito geral, segue-se a mesma rota ao realizar uma investigação. Isto é, existe uma escolha de um assunto ou problema, uma coleta e análise das informações”.

Para atender os objetivos propostos - analisar a dinâmica do Programa Nacional de Alimentação Escolar como um canal de comercialização para a agricultura familiar entre 2009 e 2014 - será utilizado o método dedutivo. De acordo com Munhoz (1982, p.24), o método dedutivo consiste “no caminho de investigação que implicitamente admite para casos particulares a validade de conclusões geradas a partir de regras de comportamentos mais gerais, ou de verdades estabelecidas, naturalmente válidas numa avaliação global”.

Num primeiro momento se propõe uma revisão bibliográfica da agricultura familiar e dos mercados institucionais, evidenciando alguns entraves e desafios que a agricultura familiar enfrenta na inserção destes mercados. De acordo com Gil (2008) a revisão de literatura caracteriza-se como um estudo exploratório, por meio de uma pesquisa bibliográfica, estabelecida com base em materiais já elaborados, livros e artigos científicos.

Para descrever o PNAE, desde sua criação até as modificações recentes, o presente estudo pode ser caracterizado como uma pesquisa descritiva, com aportes explicativos, pois pretende descrever e analisar os entraves vivenciados pelos agricultores familiares para a participação no Programa Nacional de Alimentação Escolar e realizar algumas explicações acerca da presença de fatores que geram esses entraves. De acordo com Gil (2008, p. 28), o método descritivo “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”.

Para analisar o presente período e atender o objetivo proposto de verificar a evolução do programa será utilizado dados secundários do Fundo Nacional de Desenvolvimento à Educação (FNDE), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Também serão utilizados dados secundários de relatórios da Secretária da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – Brasil (MDA-BRASIL), além de dados encontrados em artigos científicos sobre o tema.

Para a obtenção de resultados mais condizentes com a realidade, foi realizada a correção monetária dos valores através do corretor de valores do Banco Central do Brasil com a utilização do Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) - base novembro de 2017. Desse modo, os dados foram analisados por meio do método analítico, onde a “análise tem como objetivo organizar os dados de forma que fique possível o fornecimento de respostas para o problema proposto” (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p.81).

A metodologia adotada combina elementos da pesquisa exploratória e descritiva, envolvendo em seus procedimentos a revisão bibliográfica e documental. Segundo Gil (2008, p.39): “Algumas pesquisas descritivas vão além da simples identificação da existência de relações entre variáveis, pretendendo determinar a natureza desta relação. Neste caso tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa”.

Salienta-se que o período de análise, de 2009 a 2014, foi escolhido para verificar a evolução do Programa Nacional de Alimentação Escolar perante a disponibilidade de crédito e ao número de acesso, pois foi somente após a implantação da Lei 11.947 em julho de 2009, que o programa obtém avanço através da efetivação pelo Governo Federal de uma Política Nacional de Alimentação Escolar. Sendo assim, os dados secundários serão coletados até o ano de 2014, devido à disponibilidade do período no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento à Educação (FNDE). Outro fator importante para a escolha do período é o momento particular em 2014, quando foi declarado pela Organização das Nações Unidas (ONU) o Ano Internacional da Agricultura Familiar.

A análise será realizada através do acompanhamento dos dados da evolução do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas áreas de crédito e acesso, compreendendo a importância do programa como um importante canal de escoamento da produção dos agricultores familiares. Para a melhor compreensão do método utilizado para atender os objetivos específicos do presente estudo, a seguir será apresentado um quadro síntese.

Quadro 01 - Síntese do método utilizado para atingir os objetivos específicos da pesquisa

OBJETIVO	MÉTODO	FONTE UTILIZADA
I - Caracterizar a agricultura familiar e os mercados institucionais	Revisão Bibliográfica	- Schneider (2004) - Wanderley (2000) - Lamarche (1993) - Ploeg (2006)
II - Descrever o Programa Nacional de Alimentação Escolar desde sua criação até as modificações recentes	Revisão Bibliográfica Análise de dados secundários Relatórios e legislação	- Veiga (2008) - Grisa (2009) - Wilkinson (2008) - FNDE - Lei nº 11.947/2009
III - Verificar a evolução na disponibilidade de crédito e o número de acesso no período de 2009 a 2014.	Análise de dados secundários	- FNDE - IPEA - IBGE
IV - Identificar os entraves e desafios que dificultam o acesso do PNAE.	Dados Secundários Revisão bibliográfica	- Wilkinson (2008) - Carvalho (2009) - Triches (2010) - Noronha (2013)

Fonte: Elaboração própria.

O primeiro objetivo do presente estudo - caracterizar a agricultura familiar e os mercados será respondido no decorrer do capítulo II, nos itens 2.1 e 2.2. Posteriormente, o segundo objetivo o qual busca descrever o Programa Nacional de Alimentação Escolar desde sua criação até as suas modificações, será respondido na seção 2.2.1.

2 AGRICULTURA FAMILIAR E MERCADOS: DOS ENTRAVES E DESAFIOS AOS MERCADOS INSTITUCIONAIS

Segundo Vergara (2009, p. 29) “o referencial teórico tem por objetivo apresentar os estudos sobre o tema, ou especificamente sobre o problema, já realizada por outros autores”. Para tanto, será apresentado a seguir um panorama dos aspectos gerais da agricultura familiar no Brasil, como sua definição e especificidades, a partir da literatura científica. Também será introduzido o conceito de mercado, voltando-se para a inserção do agricultor familiar no mercado institucional. Em seguida é apresentado o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como uma política de comercialização para a agricultura familiar.

2.1 Caracterização da Agricultura Familiar

A agricultura familiar não é um termo novo, no entanto, obteve espaço e importância somente nas últimas duas décadas por meio do Programa Nacional de Fortalecimento Familiar. Ela passa a ser inserida nos meios acadêmicos e vira alvo de estudos com políticas de governo e movimentos sociais. Ao adquirir seu espaço e valorização, a agricultura familiar passou a fazer parte da agenda política do Brasil como estratégia de desenvolvimento rural. Conforme a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura:

A agricultura familiar inclui todas as atividades agrícolas de base familiar e está ligada a diversas áreas do desenvolvimento rural [...]. Tanto em países desenvolvidos quanto em países em desenvolvimento, a agricultura familiar é a forma predominante de agricultura no setor de produção de alimentos. (FAO, 2014, p. 2).

Observa-se também, que embora os dados se refiram a agricultura familiar de uma forma geral, é de suma importância reconhecer que dentro desse percentual de agricultores familiares, existe a heterogeneidade, o qual caracteriza a categoria. Ou seja, existem múltiplas realidades quando o assunto é agricultura familiar, considerando as especificidades de cada região, encontraremos essa categoria representada em assentamentos ou mesmo em agriculturas dinâmicas e interativas, como é o exemplo da região norte do estado do Rio Grande do Sul.

Ao longo de suas contribuições acadêmicas e científicas, Sérgio Schneider (1999; 2001; 2004), entre outros, tem alertado para a heterogeneidade da agricultura familiar, bem como para sua flexibilidade em se adaptar as mudanças de mercado e as diferentes realidades regionais. Essas características têm feito com que esse setor permaneça e se reproduza, por

consequência diminuindo a probabilidade de extinção dos estabelecimentos familiares. Ou seja, embora o nível de inserção e permanência nos mercados agrícolas esteja aumentando ao longo dos anos, a agricultura familiar apresenta-se como persistente e competitiva, impedindo que ocorra seu desaparecimento frente a outras formas de agricultura.

A agricultura familiar é reconhecida por sua importância tanto no fluxo de empregos quanto na produção de alimentos, focando no caráter social, voltado para o autoconsumo. Responsável pela produção de principais alimentos que são consumidos pela população brasileira, como a mandioca e o feijão, a agricultura familiar, diferencia-se pela forma de organização da produção em que os critérios utilizados para orientar as decisões relativas à exploração não são vistos unicamente pelo ângulo da produção e rentabilidade econômica. Na agricultura de cunho familiar também são consideradas as necessidades objetivas da família. Ao contrário do modelo patronal, no qual há completa separação entre gestão e trabalho, no modelo familiar estes fatores estão intimamente relacionados. (HECHT, 2000).

Wanderley (1995), ao fazer uma análise do processo histórico de constituição do campesinato brasileiro, salienta que este segmento social “nasceu sob o signo da precariedade”. Esta precariedade teve suas raízes no modelo colonial da economia, a qual privilegiou a grande propriedade monocultora voltada à exportação. Apesar do caráter regionalizado de sua constituição, à pequena propriedade sempre foi delegado um papel secundário, seja no interior das grandes fazendas - com obrigatoriedade de prestações de serviços, ou circundantes a ela - como também, na destinação de terras montanhosas no interior do país no processo de ocupação do território. Demarcando, de forma geral, uma situação de fragilidade, pobreza e dependência política e econômica, principalmente no que diz respeito ao acesso e à propriedade da terra.

Neste cenário é que emergem, para Wanderley (1998), as especificidades na organização familiar da produção, que possibilitam a sobrevivência a esta exclusão e precariedade, e a reafirmam como categoria social, que se expressa além de uma racionalidade econômica.

A agricultura familiar passa a ser entendida como aquela em que a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo. É importante insistir que este caráter familiar não é um mero detalhe superficial e descritivo: o fato de uma estrutura produtiva associar família-produção-trabalho tem consequências fundamentais para a forma como ela age econômica e socialmente. No entanto, assim definida, esta categoria é necessariamente genérica, pois a combinação entre propriedade e trabalho assume, no tempo e no espaço, uma grande diversidade de formas

sociais. Como afirma Lamarche “a agricultura familiar não é um elemento da diversidade, mas contém nela mesma, toda a diversidade” (LAMARCHE, 1993, p.14).

Outro escopo teórico sobre a agricultura familiar é construído por Chayanov, a partir de seus levantamentos empíricos, identifica especificidades nas unidades familiares. Para o autor, o instrumental analítico sobre as empresas de economia capitalista não era suficiente para apreender a lógica de funcionamento da unidade de produção familiar camponesa, por elas apresentarem uma motivação econômica diferente dos agricultores patronais. Logo, o esforço dos membros da família na produção vai depender do interesse de reprodução do grupo familiar como um todo e não apenas das necessidades individuais (CHAYANOV, 1974).

A agricultura familiar passa a assumir dinâmica própria na esfera produtiva, na qual a força de trabalho familiar disponível na organização econômica é o meio em que vai se apoiar os outros elementos da produção. A formação familiar, ou seja, a relação de braços aptos para o trabalho e bocas para alimentar (consumo familiar), vai condicionar os demais fatores produtivos (terra e capital). De outro lado, o sistema familiar de exploração se apoia nas relações sociais, de parentesco, de solidariedade num universo que extrapola o econômico, embora dele não prescindia (CARMO, 2004).

Reconhece-se a existência de diversas e distintas noções de desenvolvimento, o desenvolvimento rural é visto como uma ação que envolve a dimensão econômica, dimensão sociocultural, dimensão político institucional e dimensão ambiental (PLOEG et al. 2000; KAGEYAMA, 2004 e 2008; CONTERATO, 2008) e não apenas como um processo de crescimento econômico medido unicamente pelo produto ou renda per capita. Sendo assim os mecanismos mais comumente utilizados na produção rural provêm de um sistema em mudança.

As peculiaridades da agricultura familiar não devem ser vistas apenas como simples detalhes, a composição produtiva de família-produção-trabalho tem bases fundamentais para a construção do desenvolvimento social e econômico desses agricultores. Segundo Wanderley (2009, p.15), “mais do que a diferença quanto aos níveis de renda auferida, que apenas reconstrói o perfil momentâneo dos agricultores familiares, é a diferenciação das estratégias familiares que está na origem da heterogeneidade das formas sociais concretas da agricultura familiar”.

Assumindo uma identidade diferente do capitalismo, que se caracteriza pela extração da mais valia através do trabalho assalariado e pela busca da maximização do lucro, a produção dos agricultores familiares vai ao encontro da satisfação das suas necessidades e da

reprodução social da família. Segundo Milton Santos (2008), o meio rural passa a se caracterizar não apenas como um ambiente que contém os objetos geográficos, naturais e artificiais, que em conjunto formam a natureza, mas também passa a ser visto como um ambiente ativo, onde ocorrem os processos sociais representativos. Nesse sentido, os agricultores familiares são os protagonistas do processo onde a dinâmica social ocorre.

A partir deste cenário, insere-se o papel dos mercados nas estratégias da agricultura familiar de desenvolvimento rural. As transformações que afetam a vida e as atividades econômicas dos agricultores, assim como de outros atores do espaço rural, estão permeadas por formas de interação, trocas e construção de circuitos de comércio (CONTERATO, 2013). Dessa maneira, em seguida será apresentado como a agricultura familiar insere-se nos mercados, seus entres e desafios.

2.2 Agricultura familiar e o acesso os mercados

Observa-se, que mesmo com o estabelecimento de políticas de apoio à agricultura familiar e à publicação de leis que ampare esses agricultores, muitos entraves são enfrentados por essa categoria. Até meados de 1990, quem acessava crédito rural era a classe de médios e grandes agricultores no Brasil, assumindo um sistema seletivo e concentrador de renda. Os agricultores familiares sempre ficaram à margem das políticas públicas. Somente nas últimas décadas os olhos se voltaram para a agricultura familiar, oportunidade em que os agricultores tiveram acesso ao PRONAF: “[...] até o início da década de 1990, não existia nenhum tipo de política pública, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades específicas do segmento social de agricultores familiares [...]” (MATTEI, 2005, p. 11).

A agricultura familiar, mais que uma forma de organização da produção, é um modo de vida, que vem, ao longo dos anos, resistindo e tentando se firmar diante dos modelos de desenvolvimento da agricultura moderna. Esse modelo de produção, instituído no pós-guerra, é baseado na utilização de insumos químicos usados intensivamente na mecanização, fundamentado nos conhecimentos do mecanismo de nutrição de plantas e no melhoramento genético. É um modelo que vem demonstrando resultados de crescimento na produção em larga escala no Brasil. Porém, a agricultura familiar não teve, nas últimas décadas, o mesmo crescimento que se observou na agricultura empresarial (SABOURIN et al., 2009; XAVIER, et al., 2007).

A realidade dos agricultores familiares no Brasil é de extrema fragilidade, perante aos aspectos tecnológicos da produção. Nas últimas décadas, o mercado direciona a formação de

profissionais das ciências agrárias focado num sistema mais técnico e com maior produtividade, inserindo a partir disso mais um entrave no desenvolvimento da agricultura familiar (ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA, 2006).

Ainda nesse contexto, definindo a agricultura familiar como um setor à margem do desenvolvimento rural no Brasil, Xavier et al., (2007), dizem que as entidades e os agentes de desenvolvimento local ainda não se articularam de forma adequada para implementar propostas voltadas para o desenvolvimento, possivelmente em razão das divergências nas formas de atuação, no levantamento das demandas e na própria qualificação dos seus atores.

A agricultura familiar passa a ser vista sem “penumbras” a partir da década de 1990, dentre desse contexto observa-se transformações que recuperam a identificação do agricultor familiar, antes visto como atrasado, de pequena produção e de baixa renda, esses conceitos são substituídos, e os agricultores familiares são percebidos como sendo portadores de outra concepção de agricultura diferente e alternativa à agricultura latifundiária e patronal dominante no país (WANDERLEY, 2000).

É nesse período, que a ascensão da agricultura familiar vem acompanhada de medos e receios, é a partir da década de 1990 que se verifica uma forte tendência de exclusão com bases em novas exigências de escala e qualidade. Para tanto, segundo Wilkinson (2008), é possível identificar três tendências decisivas para a agricultura familiar. A primeira refere-se a mudanças que ocorreram na regulação, na organização e nas formas de acesso aos mercados agrícolas tradicionais, essas mudanças estruturais internas, como a ocupação de cerrados, estimulou a adoção de novas economias de escala como aves, suínos e leites.

Nesse novo contexto, produtores tidos como consolidados viram-se ameaçados de exclusão na reorganização das grandes cadeias de *commodities*. Outra tendência foi o surgimento de novos mercados de nicho, tais como a produção de orgânicos, esse mercado a princípio oferecia oportunidades de desenvolvimento e inserção da agricultura familiar. Contudo, as exigências de inserção que esse mercado estabelecia, representou para os agricultores familiares mais uma barreira a ser enfrentada. A outra tendência observada foi à pressão nos mercados de *commodities* para produzir em maiores escalas com menos custos, essas três tendências identificadas pelo autor, caracteriza o cenário de entraves e desafios enfrentados por essa categoria no acesso aos mercados (WILKINSON, 2008).

É necessário que se preencha a lacuna da relação existente entre agricultores familiares e os mercados, para que só assim se faça possível à identificação dos diferentes tipos de mercados que esses agricultores se relacionam. Primeiramente, pode-se dizer que a relação entre os agricultores e os mercados foi de estranhamento, no período pré-moderno, essa

relação era inexistente, já que o agricultor vivia subordinado a relações de escravidão; posteriormente essa relação passa a ser efetuada por meio de trocas e a figura Cidade-Estado é inserida no cenário. O agricultor familiar nesse período tem limitações, seu modo de vida é de subsistência, portanto, não existe na grande maioria a interação com o comércio, já que muitos desses agricultores são analfabetos e desconhecem o ambiente mercantil (PLOEG, 2006).

Segundo Ploeg (2006), os cientistas sociais coincidem, portanto, que a passagem da mera venda de excedentes para a produção para o mercado desencadeia um processo de mercantilização e monetização das relações econômicas, que perpetua sobre a família e a comunidade rural camponesa, resultando em sua transformação ao longo do tempo. A rigor, o campesinato representa um modo de vida, e, quanto mais esse modo de vida vai sendo transformado pela sua crescente interação com a sociedade capitalista, vai levar ao desaparecimento desse modo de vida e ao surgimento de uma agricultura familiar "mercantilizada". De acordo com Abramovay (1992, p.117):

As sociedades camponesas são incompatíveis com o ambiente econômico onde imperam relações claramente mercantis. Tão logo os mecanismos de preços adquiram a função de arbitrar decisões referentes à produção, de funcionar como princípio alocativo do trabalho social, a reciprocidade e a personalização dos laços sociais perderão inteiramente o lugar, levando consigo o próprio caráter camponês da organização social.

Nessa perspectiva, a crescente mercantilização surge como um dos fatores responsáveis pela ruptura existente entre a agricultura camponesa e a agricultura familiar. Essa crescente integração aos mercados acabou levando as decisões "para fora da porteira", aumentando a integração dos agricultores à sociedade capitalista. (PLEIN, 2003).

Ao se analisar esse processo de metamorfose da agricultura familiar através da mercantilização, é de suma importância reconhecer quais são os mercados que os agricultores familiares têm acesso. Os mercados constituem uma das formas de interação da agricultura familiar com o restante da sociedade. Segundo Wilkinson (2008, p.16), pode-se identificar pelo menos quatro formas tradicionais de acesso aos mercados: a) acesso direto, sobretudo no caso do mercado local (informal); b) intermediação via atravessador; c) integração com a agroindústria e, d) compras por parte do poder público.

De acordo com Callon (2004), o mercado pode ser definido como um conjunto de regras e de obrigações, que são impostas a todos e regulam sua dinâmica. Neste sentido, as normas a serem seguidas e, que constituem o modelo de 'mercado hegemônico', induzem a criação de espaços comuns, homogêneos, com o objetivo de anular diferenças e criação de um

ambiente globalizado. Desta forma, o conjunto de normas impostas define quais são os agentes sociais, que têm ou não a capacidade de aprendizagem e formatação (ou subordinação), para inserção no modelo de mercado definido de ‘autorregulador’.

Segundo Hodgson (1994), um autor institucionalista contemporâneo, salienta a necessidade de definir o mercado em relação a um conjunto de instituições, indo além da definição simplista de que o mercado é um local onde se trocam mercadorias. Conforme Hodgson (1994, p. 175):

Definiremos aqui o mercado como um conjunto de instituições sociais em que se verifica normalmente um grande número de trocas de mercadorias de um tipo específico, sendo essas trocas facilitadas e estruturadas por essas instituições. A troca, como já referimos, implica acordo contratual e intercâmbio de direitos de propriedade, e o mercado consiste, em parte, de mecanismos para estruturar, organizar e legitimar essas atividades. Em resumo, os mercados são trocas organizadas e institucionalizadas. A ênfase é conferida às instituições de mercado que ajudam a regular e a estabelecer consensos sobre os preços e, de uma forma mais geral, a comunicar informação quanto aos produtos, preços, quantidades, compradores potenciais e vendedores potenciais.

Segundo Ploeg (2008), para além do senso comum pode-se recorrer a três formas de definição de mercados: a) O mercado como um *locus*, um espaço físico determinado em que se realizam trocas materiais de produtos e mercadorias; b) O mercado como princípio ordenador da sociedade e da economia, tal como funciona o capitalismo; c) O mercado como construção social, que resulta de processos de interação entre agentes que trocam e intercambiam por diferentes motivos, sejam eles econômicos, sociais ou culturais.

Partindo do entendimento de que não existe apenas ‘um modelo de mercado’ focado no crescimento econômico e atendimento de necessidades privadas, percebe-se que existem alternativas de mercados, que extrapolam a simples trocas de bens e de interesses individuais, e podem incluir relações sociais e valores comunitários éticos ou espirituais (SABOURIN, 2011).

A inserção em cadeias curtas de comercialização, em mercados de proximidade entre agricultores e consumidores, com a diversidade de valores e saberes trocados social, cultural e economicamente, traz uma nova perspectiva para agricultores familiares. Conforme Ploeg (2008), os circuitos curtos entre produção e consumo têm grande importância no fomento e construção social de economias locais e podem contribuir para os segmentos sociais que historicamente são marginalizados e excluídos pela lógica da modernização.

A maioria dos mercados de relevância para a agricultura familiar é conquistada por distintos processos de fidelização, com base na identificação dos produtos e dos processos

produtivos com características específicas cada mercado caracteriza-se por suas especificidades e desafios de acesso. Bromley (1997) argumenta que o mercado não é um mecanismo para fazer escolhas sociais. Para o autor, os mercados são meios construídos socialmente e refletem muitas escolhas individuais que agregadas possuem implicações sociais.

Nesse sentido, a comercialização dos agricultores familiares tem sua diferenciação através da confiança e da distinta relação entre o produtor e o consumidor. Essa interação entre os autores cria uma rede de reciprocidade, essa relação se torna essencial principalmente em mercados locais. A confiança reconhecida e identificada nos agricultores é o que faz com que os consumidores adquiram os produtos e até os comprem com certa frequência (WILKINSON, 2002; 2008). Um dos exemplos da inserção dessa produção em cadeias alimentares curtas, isto é, formas de inserção mercantil, são as vendas diretas na propriedade, feiras livres, e programas institucionais.

Neste sentido, uma mudança, nas últimas décadas, foi à criação dos mercados institucionais. Através de políticas públicas do governo federal, muitas foram às oportunidades criadas para a comercialização da produção de alimentos oriundos da agricultura familiar, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Vale ressaltar que aproximadamente 85% da produção mundial de alimentos não passam pela grande indústria processadora, sendo distribuídos através de circuitos curtos e descentralizados (PLOEG, 2008).

Nos dias atuais, o setor vem ganhando espaço e novas atmosferas devido às políticas públicas e ao amparo do meio acadêmico, através de pesquisas que possibilitam o conhecimento das inúmeras esferas em que a agricultura familiar está inserida. A possibilidade de acessar os mercados institucionais é uma alternativa de aproximar do consumo a produção de base familiar. Ao abordar o mercado institucional de alimentos, em seu sentido mais amplo, o setor envolve pelo menos uma das três esferas governamentais (municipal, estadual e federal) em todas as suas operações de compra de alimentos. Essas operações podem ser contínuas, com atendimento por meio das compras para as escolas, creches e hospitais, ou podem apresentar-se esporadicamente, ou seja, as operações são realizadas mediante ao atendimento de calamidades públicas ou a programas de governo. (MACIEL, 2008).

É importante destacar que do ponto de vista da segurança alimentar, a agricultura familiar tende a apresentar vantagens quando comparada com a produção em larga escala associada ao sistema alimentar mundial. Por ser diversa, a agricultura familiar apresenta

vantagens econômicas, sociais e ambientais, produzindo alimentos carregados de atributos culturais e locais frente à padronização e desterritorialização da produção em grande escala (INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA, 2012).

De acordo com Morgan (2008), os programas alimentares são um exemplo de como o dinheiro público pode ser utilizado para promover o desenvolvimento rural. Assim, a aquisição dos gêneros alimentícios direto dos agricultores familiares locais é uma forma de impulsionar o desenvolvimento rural e a segurança alimentar. Particularidades socioeconômicas ligadas à produção agropecuária familiar e mudanças no ambiente institucional levaram as instâncias governamentais a utilizar instrumentos de política pública que apoiassem a viabilização da competitividade sustentada por estes empreendimentos. Entre estes se encontram as políticas públicas que permitem a utilização de canais privilegiados para o escoamento da produção agrícola familiar.

Figura 01 - Representação da Agricultura Familiar na Merenda Escolar



Fonte: Imagem livre retirada da internet.

Segundo Sabourin (2001), o ambiente institucional deixa cada vez mais espaço para a ação coletiva, pois entre a ação individual do agricultor e a ação pública há o nível da organização dos atores do desenvolvimento local, incluindo os agricultores familiares. Este nível é fundamental para articular negociações entre indivíduos e poderes públicos, para constituir redes e alianças capazes de mobilizar e provocar uma resposta da ação pública para

a produção e difusão local de inovações e conhecimentos. Esse posicionamento coloca a extensão em uma via de mão dupla na organização dos agricultores para o acesso dos mercados institucionais, na medida em que atua como fomentadora da organização e da criação de novos sistemas de conhecimentos.

O acesso aos mercados pela agricultura familiar representa benefícios tanto para os agricultores, que se beneficiam com o escoamento de sua produção, mas também possibilita aos indivíduos uma maior diversidade e oferta de alimentos de qualidade. Ao ingressar no mercado, a agricultura familiar fortalece o tecido social e produtivo do desenvolvimento local, mesmo enfrentando entraves e desafios para escoar a sua produção, os agricultores familiares encontram no acesso aos mercados a estratégia fundamental de comercializar seus produtos. A conexão existente entre quem produz e quem compra, promove a confiabilidade do produto, o qual se torna um diferencial na comercialização da agricultura familiar, promovendo a preservação da cultura regional (SCHNEIDER; ESCHER, 2011)

Em suma, após esta breve exposição do acesso aos mercados pela agricultura familiar, salienta-se os entraves e desafios que esse segmento social enfrenta para se inserir nos mercados convencionais, neste sentido, destaca-se a importância dos mercados institucionais, o qual tem seu marco no Brasil no ano de 2003 com o Programa de Aquisição de Alimentos e posteriormente se consolida em 2009 com o Programa Nacional de Alimentação. Para tanto, o item a seguir, passa a se direcionar ao estudo do PNAE, foco de análise da presente pesquisa.

2.2.1 Os mercados institucionais no Brasil: o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar

Conforme Veiga (2008), o tema do desenvolvimento tem se fortalecido nos últimos anos como uma crença que comanda a atuação das mais diversas instituições na sociedade, orientando programas de intervenção de organismos multilaterais, governos, organizações não governamentais, empresas, dentre outros. A ideia de desenvolvimento se infiltrou na sociedade, tornando-se um cerne da visão de mundo da nossa época.

Porém ações desenvolvimentistas orientadas pela lógica do crescimento econômico trouxeram inúmeras consequências, sobretudo as populações rurais. Exemplos são os projetos de desenvolvimento rural, os quais, orientados pelo viés da modernização agrícola, e, não obstante haverem promovido o aumento da produção, provocaram impactos sociais, ambientais e culturais extremamente negativos. Os efeitos da chamada “modernização dolorosa da agricultura” (DA SILVA, 1980) são evidentes no Brasil até os dias atuais.

Do ponto de vista acadêmico, os anos noventa convergem para a aparição de estudos (ABRAMOVAY, 1992; VEIGA, 1991; LAMARCHE, 1993) dedicados a mostrar que a agricultura familiar consistiu na forma social dominante no desenvolvimento agrário dos países capitalistas avançados. Surgem pesquisas (FAO, 1994; 1996; BERGAMASCO, 1993) que claramente evidenciam que se havia subestimado a importância desse tipo de exploração para o abastecimento alimentar do país.

Leite (2004), destaca que a publicação destes estudos supôs uma mudança no modo de perceber o papel da agricultura familiar na economia brasileira, rompendo-se a associação pejorativa que a vinculava com a produção de subsistência e com a implantação de políticas de caráter social e meramente compensatórias. Neste sentido, o surgimento dos mercados institucionais, onde as esferas de governo utilizam o poder de compra do estado para apoiar a agricultura familiar são uma ferramenta importante de valorização da produção da agricultura familiar.

A partir desse cenário, novas concepções acerca do desenvolvimento foram gradativamente incorporadas na agenda oficial do Estado brasileiro. Neste contexto identifica-se algumas políticas públicas que primam pela transversalidade e inter setorialidade na sua implementação na realidade concreta. Um dos instrumentos de intervenção estatal identificados com esta premissa é denominado de mercados institucionais para a agricultura familiar, os quais visam atuar simultaneamente em questões como a inserção sócio produtiva, segurança e educação alimentar, geração de trabalho e renda, agroecologia, etc (BECKER et al., 2010).

Para Maciel (2008), nos mercados institucionais as relações clássicas de mercado (oferta-procura e maximização dos lucros) são substituídas por uma espécie de “cooperação interinstitucional”, onde fornecedores, compradores e consumidores se articulam tendo como base o diálogo e o planejamento prévios. Mesmo que as referências de fixação de preços, quantitativos de compra e qualidade requerida sejam estabelecidas por normas e parâmetros específicos, isso não necessariamente elimina por completo as relações de negociação e de apoio mútuo presentes, muitas vezes, em tais processos.

Segundo Silva et al., (2014), os mercados institucionais surgem como uma forma do Estado proteger, de alguma forma, as populações excluídas, tanto as que não têm acesso aos alimentos necessários, como as que têm dificuldades em colocar seus produtos alimentícios no mercado. Nessa perspectiva, os mercados institucionais passam a ter um duplo propósito, por um lado, suprir com alimentos populações vulneráveis e, por outro, auxiliar no escoamento de determinados produtos agrícolas.

No Brasil, o marco dos mercados institucionais é o ano de 2003, neste ano foi implantado o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), segundo a Lei 10.696/03. O PAA é uma política pública desenvolvida para incentivar a agricultura familiar, promover a inclusão social no campo e garantir alimento às populações em situação de insegurança alimentar, por meio da compra da produção familiar (MDA, 2017). O programa foi instituído durante o primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva e se insere no marco do programa “Fome Zero”, por meio do qual o governo federal assegura a compra antecipada dos produtos da agricultura familiar, ou como se denomina, dos chamados “beneficiários produtores” que são destinados aos “beneficiários consumidores” (asilos, creches, albergues, hospitais, etc).

(...) O Programa de Aquisição de Alimentos dos agricultores familiares constitui uma ferramenta estimulante para a produção, assegurando um preço garantido e, em geral, levemente superior ao do mercado de troca. Graças a esse sistema de abastecimento dos órgãos públicos (segurança alimentar, bem como merenda escolar, hospitais etc.), é possível fazer com que, por meio da redistribuição, os camponeses tenham acesso a mercados institucionais protegidos da concorrência do mercado capitalista. (SABOURIN, 2009, p. 64)

Para atingir seus objetivos, o programa utiliza mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações. Na sua operacionalização, parte dos alimentos é adquirida pelo governo diretamente dos agricultores familiares, para a formação de estoques estratégicos e distribuição à população em maior vulnerabilidade social. Os produtos destinados à doação são oferecidos para entidades assistenciais, restaurantes populares, cozinhas comunitárias e, ainda, para cestas de alimentos distribuídas pelo governo federal. Outra parte dos alimentos é adquirida pelas próprias organizações da agricultura familiar, para formação de estoques próprios. A compra pode ser feita sem licitação. Cada agricultor pode acessar até um limite anual, e os preços não devem ultrapassar o valor dos preços praticados nos mercados locais (MDA, 2017).

O PAA mostrou-se importante para a melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares, por valorizar os produtos da agricultura, aproximando produtor e consumidor, ampliando a participação da agricultura familiar no mercado, principalmente para aqueles agricultores familiares que não conseguiam vender seus produtos em supermercados, feiras, restaurantes e outros (VALNIER, 2011).

Com a expansão do Programa, a exposição de seus resultados para as dinâmicas locais e para o fortalecimento das organizações da agricultura familiar, e o crescente debate no Brasil neste período sobre construção social dos mercados (NIEDERLE, 2011;

ABRAMOVAY, 2009; WILKINSON, 2008; MALUF, 2004), o Programa ganhou importante projeção nacional e internacional, servindo de exemplo a ser “replicado” ou “exportado” para outros países.

As experiências positivas das compras institucionais brasileira resultaram em ações de cooperação internacional: Como marca de cooperação, foram criados em 2010 o Programa de Aquisição de Alimentos-África e o Programa Mais Alimentos Internacional, os quais visam a cooperação técnica para apoiar a produtividade de pequenos agricultores e a produção de alimentos em países africanos, visando a segurança alimentar e nutricional¹ (BRASIL, 2017).

O Programa de Aquisição de Alimentos vem fomentar a revisão dos Programas Alimentares, especialmente o da Alimentação Escolar, é a partir do sucesso do PAA, que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), existente desde a década de 1940, ganha nova forma e passa a ser discutido como instrumento de segurança alimentar e desenvolvimento sustentável por meio das compras públicas de pequenos agricultores locais (MDA, 2013; CENSO AGROPECUARIO, 2009).

Um grande passo em prol da agricultura familiar foi à renovação do Programa Nacional de Alimentação Escolar a partir da Lei n. 11.947 de 16 de junho de 2009, sendo que o mesmo já existia desde 1954, mas voltava-se primeiramente a qualidade dos alimentos e a desnutrição escolar dos alunos. O programa ganha “novos ares” e o agricultor familiar passa a ser inserido nesse mercado, se tornando um importante canal de comercialização. Além de criar um novo mercado, o da alimentação escolar, essa iniciativa colabora para que a agricultura familiar. Para quem adquire os alimentos, o resultado é mais qualidade na alimentação a ser servida, na manutenção e na apropriação de hábitos alimentares saudáveis e mais desenvolvimento local de forma sustentável (BRASIL, 2009).

Assim, a aprovação da Lei nº 11.947/2009 foi mais um importante passo para o reconhecimento do papel econômico e social da agricultura familiar na produção de alimentos no Brasil, uma vez que essa categoria de agricultura representava, em 2006, 84,4% do total de estabelecimentos rurais do Brasil, e foi responsável pela produção dos principais produtos destinados à alimentação humana (BRASIL, 2009).

¹ Outra contribuição para o desenvolvimento da agricultura familiar foi o Programa Mais alimentos-linha de crédito do Pronaf. O programa é grande oportunidade para os agricultores individualmente ou através das cooperativas, ter acesso ao crédito rural para investir na sua produção, aumentando sua produtividade e diminuindo os custos. Através do programa o agricultor tem acesso à compra de máquinas, equipamentos e suplementos para a sua produção, isso possibilita ao agricultor, unir a produção com planejamento de longo prazo de seus investimentos (MDA, 2013).

O PNAE é um programa universal e gratuito que atende sem distinção todos os alunos da educação básica matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias conveniadas com o poder público, por meio da transferência de recursos financeiros. (FNDE, 2014). As alterações realizadas no programa vão ao encontro dos preceitos da Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano a Alimentação adequada. Em sua fase inicial, o programa tinha raízes nas doações de alimentos de organismos internacionais, do Fundo das Nações Unidas para Infância e Adolescência (UNICEF) e do Ministério de Agricultura dos Estados Unidos. (STEFANINI, 1997).

Muitos autores consideram que as raízes do PNAE podem ser encontradas na Era Vargas, no início da década de 1940, quando inúmeras discussões envolvendo a alimentação escolar foram realizadas e o Instituto de Nutrição defendia a proposta de o governo federal oferecer alimentação ao escolar. Mas, segundo informações disponíveis no site do FNDE, a causa da sua não concretização foi justificada pela indisponibilidade de recursos financeiros (FNDE, 2017).

A educação alimentar nas escolas brasileiras surge entre os anos de 1930 e 1940, através das reivindicações dos movimentos sociais. Reconhecia-se por parte do Governo Federal a importância da alimentação nas escolas como maneira de promover a permanência dos alunos e também a diminuição da desnutrição infantil no país, contudo o governo não possuía recursos financeiros para esta iniciativa e esses desafios mantêm-se até o ano de 1979 (MEC, 2006).

Somente na década de 1950 a alimentação escolar começa a ser pensada como um programa público, um dos marcos dessa mudança foi o surgimento do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, denominado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil, o qual representava o primeiro programa de merenda escolar sob responsabilidade pública (FNDE, 2017).

Em 31 de março de 1955, Juscelino Kubitschek de Oliveira assinou o Decreto n. 37.106, criando a Campanha da Merenda Escolar (CME). O nome dessa campanha foi se modificando até, em 1979, foi denominado Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conhecido popularmente por “merenda escolar” (MEC, 2006, p.16).

Em seu início, o PNAE era uma simples campanha voltada para algumas escolas durante alguns dias da semana. Seus suprimentos tinham relação direta com a disponibilidade proporcionada pelas doações de gêneros, provenientes da ajuda alimentar internacional e de

programas como o Public Law (PL) 480 norte-americano. Em 1979, este apoio assumiu caráter universal e ampliou-se por todo o território nacional.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, ficou assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio de programa suplementar de alimentação escolar a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais (FNDE, 2011).

No período de 1955 a 1993, o PNAE caracteriza-se como um programa centralizado, a compra de gêneros alimentícios ocorria por meio de processo licitatório e o cardápio era definido pelo Ministério da Educação. O programa passa por sua primeira mudança, no ano de 1994, com Lei nº 8.913 de 12 de junho, a partir dessa lei ocorre o processo de descentralização dos recursos, ou seja, secretárias municipais e estaduais de Educação passam a assumir todo o processo.

A descentralização é um marco referencial na trajetória do PNAE, pois permitiu maior regularização no fornecimento das refeições, melhoria na qualidade dos cardápios, incentivo à economia local e regional, diminuição dos custos operacionais, atendimento dos hábitos alimentares saudáveis com a inserção de alimentos *in natura*, bem como a presença do nutricionista como responsável técnico e participação da comunidade local na execução do Programa (BELIK; SOUZA, 2009).

No início da década de 1990 o PNAE começou a estruturar-se estabelecendo algumas regras referentes às quantidades a serem fornecidas aos escolares, aos valores nutricionais e ao sistema de compras envolvido no fornecimento. Finalmente, em 1994, adotou-se a descentralização da gestão do programa, promovendo o seu controle por parte da sociedade civil e as compras por meio de sistemas locais de abastecimento. Em 1996, passou-se a definir outros critérios para aquisição de alimentos para a merenda escolar. Esta portaria acentuou a importância da comercialização de alimentos produzidos na região para incentivar a produção local, além de recomendar a aquisição de produtos que estivessem em período de safra na região. Contudo, indicava-se a necessidade de evitar a compra de alimentos de empresas do setor de alimentação (BELIK; SOUZA, 2009).

As modificações nas regulamentações do PNAE confirmam importantes alterações na forma de desenvolvimento do país. De acordo com Triches e Schneider (2010, p.933-945) a atual configuração do PNAE caracteriza-se como decorrente de “[...] um modelo de desenvolvimento que promove não só crescimento econômico como também justiça social, conservação ambiental e saúde pública”.

A partir de junho de 2009, a Lei nº 11.947 determinou que pelo menos 30% do valor destinado à alimentação escolar brasileira deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar.

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL/FNDE, 2009, p.02).

A história do Programa evidencia a substituição de um modelo que incentivou o consumo e a produção de alimentos processados pela indústria por outro que pretende incentivar a produção e o consumo de alimentos da agricultura familiar. Tal estratégia pautase na relevância desse segmento produtivo para a Segurança Alimentar e Nutricional da população brasileira. (TRICHES, 2010).

Desde 2009 passaram a ser considerados beneficiários do PNAE todos os alunos da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas, e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público).

Para os estados são repassados os valores referentes aos alunos matriculados na rede estadual, e para municípios, os referentes aos alunos da rede municipal e filantrópica. Anualmente, o FNDE repassa os recursos às entidades executoras em 10 parcelas, no período de fevereiro a novembro, para a cobertura de 200 dias letivos, utilizando como base de cálculo o número de alunos matriculados no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. Cada parcela corresponde a vinte dias de aula. Do total, 70% dos recursos são destinados à compra de produtos alimentícios básicos, ou seja, semielaborados e *in natura*. O valor a ser repassado para a entidade executora é calculado da seguinte forma: $TR = \text{Número de alunos} \times \text{Número de dias} \times \text{Valor per capita}$, em que TR é o total de recursos a serem recebidos (BRASIL, 2009).

O valor *per capita* repassado pela União a estados e municípios por dia letivo é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino, conforme demonstrado na tabela 01 abaixo.

Tabela 01 - Valores Per Capita/Aluno/Dia para Atendimento do PNAE, Por Modalidade De Ensino - 2016

MODALIDADE DE ENSINO	PER CAPITA/ALUNO/ DIA R\$
Creches	R\$ 1,00
Pré-escola	R\$ 0,50
Escolas indígenas e quilombolas	R\$ 0,60
Ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos (EJA)	R\$ 0,30
Ensino Integral	R\$1,00
Alunos do Programa Mais Educação	R\$0,90
Alunos que frequentam o atendimento Educacional Especializado no contra turno	R\$0,50

Fonte: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>. Organizado pela autora

Desde a criação do programa, vários estudos e avaliações já foram realizados, subsidiando em grande medida as mudanças que foram ocorrendo. As avaliações apontam para as contribuições do Programa na garantia e na construção de novos mercados para a categoria social, no incremento da diversificação produtiva e diversificação de produtos comercializáveis, na valorização dos produtos locais e regionais, no resgate de produtos e receitas tradicionais, na valorização da agricultura familiar e na reconexão entre produção e consumo e suas repercussões em termos de dinâmicas de desenvolvimento local (SILIPRANDI; CINTRÃO, 2014; DELGADO, 2013; MEDEIROS et al., 2011; GRISA et al., 2010; GHIZELINI, 2010; COSTA, 2010).

Carvalho (2009), ao analisar experiências exitosas em municípios brasileiros, antes das novas diretrizes de execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar ressaltou que as licitações sustentáveis na alimentação escolar têm promovido o desenvolvimento regional, a inclusão social, a movimentação da economia local, o consumo de alimentos mais frescos por parte dos escolares, a redução nos gastos com transportes e a promoção de educação alimentar e nutricional para além do espaço escolar.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar se torna um instrumento de fortalecimento da agricultura familiar, deste modo, considera-se essencial apoiar os agricultores e estimular a produção de alimentos sustentáveis, não apenas pela geração de renda, mas também pela maior diversidade e oferta de alimentos de qualidade, menor custo com o transporte, confiabilidade do produto e preservação do hábito regional, promovendo uma conexão entre o campo e a cidade (CONSEA, 2004).

O PNAE torna-se, portanto, referência para diversos países, buscando ofertar alimentação escolar gratuita, garantindo o direito à alimentação e proporcionando a segurança alimentar. O programa não vem somente ao encontro dessa distribuição de alimentos, mas sim busca aperfeiçoar as necessidades nutricionais da população, as primeiras políticas públicas de alimentação no Brasil tinham como objetivo acabar com a fome e a miséria, porém, nessa “transição nutricional”, constatava-se grandes índices de obesidade na população. (KAC, 2003; VELÁSQUEZ MÉLENDES; 2003, SCHNEIDER, 2003).

O programa ajuda a equacionar um dos principais problemas da agricultura familiar no país que é a dificuldade para inserção da sua produção nos mercados e em cadeias produtivas (WILKINSON, 2008). Neste sentido, a Secretária da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, aponta como principais oportunidades do Programa Nacional de Alimentação Escolar para a agricultura familiar a capacidade de converter agricultores familiares em fornecedores de alimentos de modo diversificados e com produtos de qualidade; sensibilização crescente das prefeituras para vislumbrar o Programa Nacional de Alimentação Escolar como instrumento de desenvolvimento local; conscientização da sociedade para a necessidade de hábitos alimentares saudáveis, preservação das tradições alimentares locais e da produção com baixo impacto ambiental (MDA, 2013).

O reconhecimento da dinâmica e das especificidades dos mercados institucionais tem contribuído na construção de um novo padrão de desenvolvimento rural. O Programa Nacional de Alimentação Escolar vem representar um espaço de comercialização para os agricultores familiares, garantindo um novo entusiasmo a esses agricultores. O desenvolvimento rural passa a ser um processo multi facetado e altamente dinâmico; seu foco e direção mudam com o tempo, ao se implementar esses programas nos mercados institucionais, torna-se imprescindível o compromisso dos atores sociais envolvidos, ou seja, a comunidade escolar que estará adquirindo esses alimentos, os agricultores familiares que o produziram, os representantes desses mercados consumidores e principalmente os gestores públicos, na atuação dessas políticas de incentivo ao desenvolvimento rural.

Figura 02 - Representação do PNAE e a educação



Fonte: Imagem livre retirada da internet.

A ausência de apoio à agricultura familiar através das políticas públicas em décadas anteriores reforça a importância que os mercados institucionais assumem nessa trajetória de desenvolvimento rural. A comercialização dos produtos da agricultura familiar via PAA e PNAE, permitiram a esses agricultores o aumento da biodiversidade nas propriedades familiares; estimulando circuitos curtos de comercialização, proporcionando renda a essas famílias e desenvolvimento da economia local. Esses programas garantem que a identidade regional da agricultura familiar prevaleça, contribuindo para uma maior integração entre o mercado e esses agricultores. (SABOURIN, 2009).

Assim, as compras institucionais assumem uma das mais importantes políticas públicas para a agricultura familiar, se tornando um instrumento de fortalecimento desta categoria, promovendo, conseqüentemente, o desenvolvimento da economia local com o escoamento de sua produção, bem como proporcionando uma alimentação segura e saudável para os estudantes. Para tanto, após a apresentação dos mercados institucionais no Brasil, sobretudo, a partir da discussão do PNAE, o item a seguir pretende responder o terceiro objetivo do estudo, analisar a evolução do crédito do programa, durante o período compreendido de 2009 a 2014.

3 O PNAE COMO MERCADO PARA A AGRICULTURA FAMILIAR: ANÁLISE DA EVOLUÇÃO NA DISPONIBILIDADE DE CRÉDITO E O NÚMERO DE ACESSOS NO PERÍODO DE 2009 A 2014.

O encontro entre a alimentação escolar e a agricultura familiar caminham em direção a uma nova realidade social. Neste contexto o Programa Nacional de Alimentação Escolar surge como um mercado para esse segmento social, garantindo a ampliação de comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar. A partir disso, o escopo deste capítulo é responder o terceiro objetivo do estudo - verificar a evolução na disponibilidade de crédito e o número de alunos atendidos pelo PNAE. Para tanto, utiliza-se de dados secundários coletados junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento à Educação correspondente ao período de 2009 a 2014.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar vem sofrendo diversas alterações nas últimas décadas. Quando se trata dos recursos investidos e do número de alunos atendidos, as principais mudanças ocorrem a partir da implementação da Lei n ° 11.947/2009, em que se visualiza claramente a mudança de paradigma, passando de um modelo assistencialista para garantia de um direito social (PEIXINHO, 2013).

A partir das mudanças nos princípios e diretrizes do PNAE, a “figura” da agricultura familiar torna-se preponderante para transformar a alimentação escolar nas escolas públicas, com o fornecimento de alimentos com qualidade e valor cultural sendo oriundos dos agricultores familiares, o programa evolui em diversos aspectos, dentre eles, o volume de recursos disponíveis, abrangência do atendimento, e uma nova concepção que passa de merenda escolar para alimentação escolar, a qual é um direito humano e universal (COSTA, 2014).

Quanto ao valor repassado pelo FNDE ao PNAE e o número de alunos atendidos pelo programa durante o período analisado de 2009 a 2014, é possível visualizar que houve aumentos consideráveis ano a ano nos recursos repassados. A quantidade de alunos beneficiados teve sua maior participação no ano de 2009, quando atinge 47 milhões de alunos atendidos pelo programa, conforme é possível observar na tabela 02 abaixo.

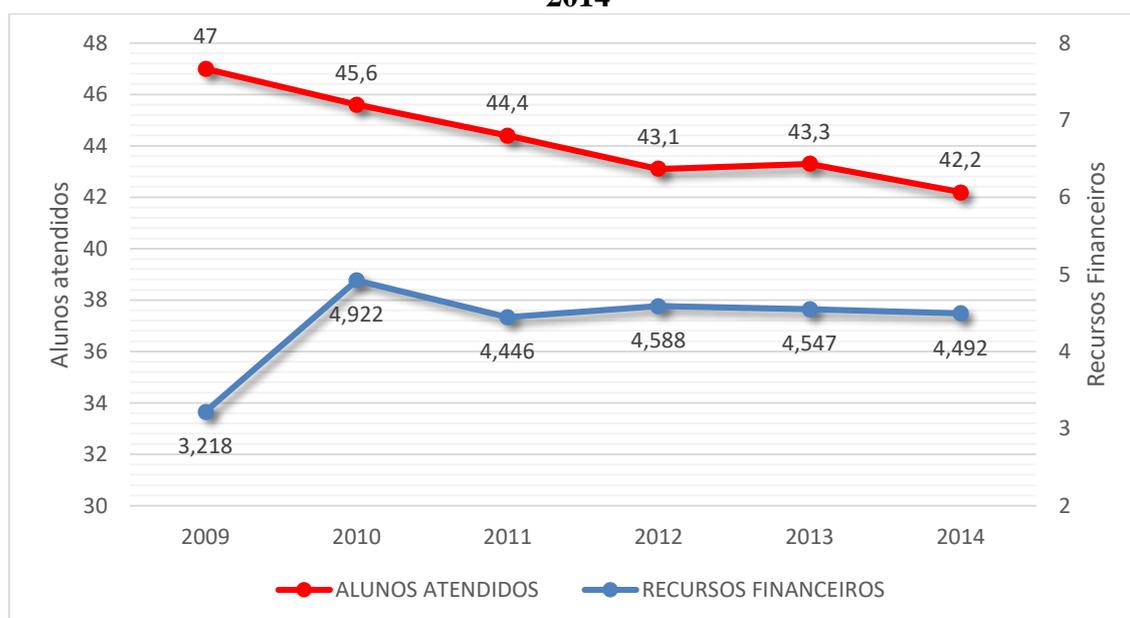
Tabela 02 - Recursos financeiros e alunos atendidos pelo PNAE 2009-2014.

ANO	RECURSOS FINANCEIROS (Em bilhões de reais)	ALUNOS ATENDIDOS (Em milhões)
2009	3,218	47 *
2010	4,922	45,6
2011	4,446	44,4
2012	4,588	43,1
2013	4,547	43,3
2014	4,492	42,2

* Neste ano foi iniciado o atendimento aos alunos participantes do Programa Mais Educação, que foram incorporados ao quantitativo de matrículas, fato que não ocorreu nos anos subsequentes.

Fonte: Elaboração própria com base em FNDE (2015).

A partir da tabela 02, acima, é possível perceber a trajetória do programa em relação ao seu desenvolvimento em termos de recursos investidos e alunos atendidos. Essa evolução de recursos destinadas ao PNAE, revelam a importância do programa para o cenário nacional, tanto na relação de segurança alimentar oferecidas aos alunos como também ao desenvolvimento da agricultura familiar, que passa a se beneficiar desse mercado. Neste sentido, o gráfico 01, abaixo, é uma representação dos valores repassados pelo FNDE ao Programa Nacional de Alimentação Escolar e aos alunos atendidos no período de 2009 a 2014.

Gráfico 01 - Recursos repassados e alunos atendidos pelo PNAE no período de 2009 a 2014

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do FNDE (2015).

Através do gráfico 01 acima é possível observar a evolução crescente dos recursos financeiros a partir da implementação da Lei nº 11.947/2009. Os recursos têm aumentos consideráveis ano a ano, porém o mais significativo acontece entre 2009 e 2010, onde em 2009 o valor repassado passa de R\$ 3,218 bilhões para R\$ 4,922 bilhões em 2010. Ou seja, há um aumento de 52,95% no valor repassado neste período. Os anos posteriores seguem apresentando elevação, porém constantes, oscilando de 4,446 (2011) a 4,492 bilhões (2014) de reais.

Uma das explicações para esse aumento significativo no período de 2009 a 2010, é devido ao reajuste dos valores repassados pela União aos estados e municípios, além de inclusão de novas categorias nos anos seguintes. Em 2009 a União repassava R\$ 0,22 por aluno, por dia letivo, com exceção dos estudantes das escolas indígenas, para os quais o valor per capita era de R\$ 0,44. (FNDE, 2009). Em 2010, esses valores passam para R\$ 0,30 por dia para cada aluno matriculado em turmas de pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA). As creches e as escolas indígenas e quilombolas passaram a receber R\$ 0,60, e as escolas que oferecem ensino integral por meio do Programa Mais Educação, R\$ 0,90 por dia (FNDE, 2014).

Outro destaque para o período é que o ano de 2010 foi o primeiro ano de obrigatoriedade da compra da agricultura familiar e que um número considerável de municípios brasileiros já iniciou este processo. Saraiva et al., (2010) apontam que no Brasil 47,4% dos municípios adquiriram alimentos da agricultura familiar para o PNAE e o percentual de compra nestes municípios foi, em média, de 22,7%. A região Sul do país apresentou o maior percentual de compra de alimentos da agricultura familiar (71,3%) e o Centro-Oeste apresentou o menor (35,3%) (SARAIVA et al., 2013).

Ainda, outra mudança significativa foi a inclusão do atendimento, em 2013, para os alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado – AEE, para os da Educação de Jovens e Adultos (EJA) semipresencial e para aqueles matriculados em escolas de tempo integral, atendendo mais de 20% da população brasileira (PAZ; ARRUDA; CORRÊA, 2009).

A inserção do *Programa Mais Educação* em 2009 aumenta a oferta educativa nas escolas públicas por meio de atividades optativas como acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, educomunicação, educação científica e educação econômica. Com isso o PNAE passou a repassar um per capita maior para os alunos que aderem ao Programa, com a exigência de que as entidades executoras devem ofertar três refeições ao dia para esses alunos.

Segundos dados do MEC, o programa favorece as regiões Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste, as quais possuem em ordem crescente, o maior número de matrículas em tempo integral. (FNDE/MEC, 2015).

Destaca-se que as mudanças ocorridas no PNAE vão aderindo ao agricultor maiores oportunidades de comercialização, dentre essas modificações para o agricultor familiar, a sua participação também sofreu mudanças. No início, com a resolução do FNDE nº 38 de 2009 (BRASIL, 2009), previa-se que cada agricultor poderia vender no máximo até R\$ 9 mil reais por ano, valor que passou para R\$ 20 mil a partir da resolução do FNDE nº 25 de 2012 (FNDE, 2017) considerando-se o conjunto de entes públicos executores da alimentação escolar.

Ressalta-se que há prefeituras no Brasil em que a situação dos mercados institucionais chegou a um nível que se pode definir como de amadurecimento, no qual se tem a compra de 100% dos produtos da agricultura familiar local ou regional para o abastecimento das escolas e creches do município, enquanto outras municipalidades apenas deram os primeiros passos no sentido de adequarem-se à nova realidade do PNAE. Essa mudança de mentalidade trouxe consigo a possibilidade de que a agricultura familiar tivesse acesso a recursos que em 2013 alcançaram a marca de R\$ 4,547 bilhões de reais. Houve uma evolução ininterrupta dos recursos aplicados através do PNAE, assim como o número de alunos atendidos, que em 2013, alcançou um máximo histórico de 43,3 milhões. (DOS ANJOS; BECKER, 2014).

Segundo dados do FNDE (2013) sobre a evolução dos investimentos em alimentação escolar de 2000 a 2013, destaca-se que, em 2000, o PNAE atendia cerca de 37,1 milhões de alunos com um investimento de R\$ 901,7 milhões. Em 2013, foram atendidos aproximadamente 43 milhões de alunos com um investimento de cerca de R\$ 4,547 bilhões, esse aumento vultoso tanto nos investimentos quanto nos alunos atendidos, demonstra a contribuição que este mercado institucional pode trazer para a reprodução social dos agricultores familiares.

Diante do alcance dos beneficiários e do volume de recursos do PNAE, a preocupação com a efetividade do programa, isto é, com a aferição dos resultados esperados e não-esperados alcançados e com a *accountability*² dos gestores tornou-se uma constante nas atividades de governo (CUNHA, 2006), uma vez que o propósito da avaliação é direcionar os

² Termo da língua inglesa, ainda sem tradução equivalente para a língua portuguesa do Brasil. Frequentemente é traduzida deficitariamente como prestação de contas; mas, neste estudo, a interpretação vai além e passa a ser entendida também como responsabilização, transparência e pró-atividade.

tomadores de decisão, orientando-os no tocante à continuidade, necessidade de ajustes ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Em relação a elevação do recurso financeiro dedicado ao PNAE, um dos eixos de apoio foi política econômica adotada pelo governo no período, ações foram implementadas pelo governo petista de Luís Inácio Lula da Silva³ (2003 - 2006), em primeiro e Dilma Vana Rousseff⁴, em seu segundo mandato (2011 - 2016) (IPEA, 2012; MATTEI, 2012).

A plataforma do novo governo eleito em 2003 versava sobre um Brasil para todos: crescimento, emprego e inclusão social. Nesta, a alimentação foi fortemente vinculada ao fortalecimento da agricultura familiar. Chama atenção também a redução da carga tributária nos alimentos, reforma agrária, ampliação da produção de alimentos e o forte apelo ao fim da miséria com a proposição já no início do governo Lula, do Programa Fome Zero (PFZ). O segundo mandato do Luís Inácio Lula da Silva (2007 a 2011) se caracterizou pelo eixo desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade, conforme escreveu em seu plano de governo, no período eleitoral. Nesse mesmo plano, a segurança alimentar tem destacada posição frente a outras questões (PAIVA; VALE, 2011).

Quando o presidente Lula assumiu seu primeiro mandato, os temas da fome e da segurança alimentar e nutricional ganharam um novo ímpeto e estes atores encontraram possibilidades para institucionalizarem suas ideias. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi restabelecido e foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), tornando-se Ministro o professor José Graziano da Silva, um importante intelectual que teve papel decisivo na formulação e implementação do projeto Fome Zero, segundo Menezes (2010, p. 247), “representou a culminância de todo um processo anterior de formulações e práticas na luta contra a fome e pela segurança alimentar e nutricional no Brasil experimentadas por governos (nos níveis municipal e estadual) e organizações sociais”.

As políticas públicas apresentam um importante papel no cenário de ações governamentais de um país. Para Pitaguari e Lima (2005), políticas públicas que compreendem gastos públicos capazes de diminuir os custos de produção e viabilizar o setor

³ Aliado ao Partido dos Trabalhadores (PT). Coligação: Partido Liberal (PL), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Comunista Brasileiro (PCB).

⁴ Aliada ao Partido dos Trabalhadores (PT). Coligação: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido da República (PR), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Social Cristão (PSC), Partido Trabalhista Cristão (PTC) e Partido Trabalhista Nacional (PTN).

produtivo melhoram as condições estruturais de crescimento e desenvolvimento da economia local. Nesse sentido, incrementar políticas públicas torna-se relevante para o desenvolvimento territorial, principalmente objetivando diminuir as desigualdades históricas no setor rural. Segundo Geraldi (2012), dando continuidade a certas lógicas da política anterior, o governo Lula insistiu em relacionar pobreza e mercado para solucionar a inclusão social de grupos tradicionalmente excluídos.

Lula deu prosseguimento às políticas macroeconômicas implantadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso⁵, promoveu ainda rupturas, introduzindo uma perspectiva territorial no âmbito das políticas públicas. Além disso, Lula preservou a descentralização política da gestão pública, mas substituiu a visão municipalista pela visão Inter municipalista. Sintetizando, a territorialização passou a ter papel ativo na esfera da ação federal. (SILVA, 2012).

Em termos absolutos, o programa que apresenta um grande volume de recursos investidos é o PNAE, pois o mesmo envolve repasses de recursos para todos os entes federados, estaduais e municipais. Izumi et al., (2010) mencionam a importância dessa nova relação entre escolas e agricultores, que extrapola a garantia de preços justos para seus produtos; cria também sentimentos de enraizamento e estratégias de diversificação de mercados, e gera benefícios sociais.

Ainda com relação aos valores repassados para o PNAE, no período de 2014 podemos observar que o valor repassado atinge os 4,492 bilhões de reais, contemplando 42,2 milhões de estudantes. Segundo dados do FNDE, R\$1,08 bilhões foi adquirido de produtos oriundos de agricultores familiares, obedecendo a lei que obriga os 30%. (FNDE, 2017).

Ao verificarmos a evolução desses investimentos, verifica-se um crescimento de 39,58% nos recursos financeiros despendidos durante o período de 2009 a 2014, em relação ao número de alunos atendidos pelo programa durante o mesmo período observa-se uma queda de 10,21%, em nível nacional. Diante desses dados, mesmo havendo uma queda no atendimento de estudantes, o programa é considerado não apenas um direito dos estudantes, mas também uma das estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional.

Ainda com relação ao gráfico 01, pode-se observar que o programa vem ganhando força e impulsionado por mudanças foi adquirindo confiança dos governos, que passam a ter como prioridade a alimentação escolar, redução da pobreza e da fome, e luta por justiça social. No entanto, ao analisarmos a variável/número de alunos atendidos é possível notar que

⁵ Aliado ao Partido trabalhista brasileiro (PTB). Coligação: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Progressista Brasileiro (PPB) e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

o número de alunos atendidos não apresenta aumentos contínuos durante o período analisado. O período o qual o número de alunos apresentou acesso significativo, foi no ano de 2009, com o total de 47 milhões de alunos recebendo pelo menos uma refeição diária, nesse mesmo ano a alimentação escolar ganha novos ares, assumindo em seu cardápio produtos frescos e de qualidade adquiridos através da agricultura familiar.

Ao enxergarmos a redução de alunos atendidos durante os anos de 2010 a 2014 temos que relacionar que esse número é repassado conforme matrículas que são efetuadas nas escolas públicas que participam do PNAE.

Segundo Abreu (1995, p. 23):

Estaria acontecendo no Brasil algo semelhante ao que acontece no Uruguai, ou seja, o programa tem caráter universal, porém as refeições são de fato servidas de acordo com uma “livre” demanda. Entretanto, ao contrário do Uruguai, onde essa situação é conhecida e oficializada e quantificada, no Brasil não só se desconhecem os dados, como o discurso oficial informa que são alimentados de 32 a 34 milhões de escolares em todo o país.

Pode-se perceber que apesar do número de alunos ter estagnado e até mesmo ter sofrido reduções ao longo do período apresentado, o volume de recursos aplicados vem continuamente crescendo, principalmente em função dos reajustes do valor per capita. Outro dado relevante para a análise é que nem todas as categorias do programa são atendidas desde o começo do período analisado, um exemplo são os alunos da modalidade do ensino médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA), os quais são contemplados com a participação no programa a partir do ano de 2010 (FNDE, 2017).

Segundo Cavalcanti (2016) um indicador que auxilia na compreensão dos alunos atendidos pelo PNAE, é que o número de escolas atendidas não irá refletir na mesma proporção em quantidade de alunos atendidos, isso acontece, devido a especificidades de cada região do país, municípios que possuam populações dispersas, tem a tendência de possuir maior número de escolas, este cenário pode ser observado na região Norte do Brasil, ou mesmo, em localidades que possuam grandes extensões de áreas rurais.

De acordo com Rocha (2014), que pesquisou sobre os fatores que incidem na qualidade da implementação do PNAE nos municípios brasileiros, muitas vezes o número repassado é o mesmo de alunos matriculados e atendidos, esses dados, porém podem não apresentar o resultado correto, já que muitos alunos matriculados não utilizam a alimentação escolar.

O número real de alunos atendidos é uma importante ferramenta de controle e de avaliação da implementação do PNAE, mas infelizmente é um dado que não está

disponível na maior parte das prefeituras. É com base no número de alunos matriculados que o governo federal calcula o valor a ser repassado aos municípios para a compra de gêneros alimentícios para o PNAE. (ROCHA, 2014).

Entre os estudos que investigaram a variável idade e adesão à alimentação escolar, verificou-se que existe associação inversa - quanto menor idade, maior participação no programa (STURION et al., 2005). Os fatores condicionantes a adesão diferenciam-se de acordo com a idade dos estudantes, sendo que entre aqueles mais novos houve influência dos fatores socioeconômicos e de estado nutricional, enquanto com os alunos mais velhos a adesão é explicada como reflexo da mudança de práticas alimentares (SILVA et al., 2013).

A merenda escolar representa um atrativo para a frequência de considerada porcentagem de alunos matriculados nas escolas públicas, consistindo numa atividade integrada ao ensino. O PNAE ganha uma dimensão social maior, à medida que em face da pobreza de significativas parcelas da população brasileira, cresce o número de crianças que vão à escola em jejum e/ou que se alimentam em casa de maneira inadequada. Para muitos alunos das escolas brasileiras, a merenda é sua única refeição diária (FLÁVIO et al., 2004).

De acordo com os estudos de Castro (2011) sobre o financiamento da educação pública no Brasil, a população brasileira na faixa etária atendida pela educação básica vem decrescendo e tende a seguir esse ritmo nos próximos anos.

Segundo dados do MEC/2016, mais de três milhões de alunos entre a idade de quatro a 17 anos estão fora da escola, esse resultado também é uma das variáveis que explica a diminuição de alunos atendidos pelo PNAE. Os dados do Censo Escolar de 2015 mostram que as matrículas diminuíram em todas as etapas de ensino, menos na creche, que atende as crianças até os três anos de idade. Os números refletem a queda da população, em geral, que tem reduzido entre criança e jovens, mas, de acordo com especialistas ouvidos pela Agência Brasil, refletem também desafios para o sistema educacional.

O ensino médio, que já reduzia as matrículas pelo menos desde 2010, teve, desde então, a maior queda, entre 2014 e 2015, de 2,7%. O número de estudantes passou de 8,3 milhões para 8,1 milhões. Os cenários da educação infantil e do ensino médio são diferentes. Enquanto no ensino médio, a falta de atratividade, a busca por trabalho, as gravidezes precoces fazem com que estudantes abandonem os estudos, no ensino infantil faltam salas de aula para incluir todas as crianças. No ensino médio, a maior parte dos jovens está na cidade e, na pré-escola, está no campo. Outro fator que pode ter levado à queda foi a implantação do 9º ano do ensino fundamental, que começou em 2006. As escolas tinham até 2010 para se adequar. Aqueles que entraram no ensino fundamental em 2006, concluíram os nove anos no

ano de 2014. Assim, estudantes que iriam para o ensino médio em 2015, acabaram indo para o 9º ano, o que impactou nas matrículas (INEP/MEC, 2016).

Dessa forma, de acordo com Castro (2011), faz-se necessário a política de alimentação escolar atentar-se para a evolução das matrículas na educação básica, a fim de otimizar a distribuição de recursos de acordo com a modalidade de ensino e, por conseguinte, melhor atender o alunado. Ressaltando que a diminuição quantitativa por acesso à educação pode implicar aumento da demanda qualitativa desse acesso e também pela permanência na escola.

Destaca-se que a Resolução do FNDE/CD nº 38, de 23 de agosto de 2004 alterou os valores referentes às matrículas em comunidades remanescentes de quilombos e em áreas indígenas para mais (o dobro do valor básico), de forma que tais alterações implicaram, a partir de 2005, em aumento de transferências desse programa para estados e municípios das regiões com maior matrícula em áreas quilombolas e indígenas – as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste. Na Região Norte, o valor/aluno passou de R\$ 26,19, no ano de 2004, para R\$ 55,29 no ano de 2014; na Região Nordeste, o valor/aluno que em 2004 era de 27,28 aumentou para 68,48 no ano de 2014 e na Região Centro-Oeste o valor/aluno passou de R\$ 21,08 para 47,42, considerando o mesmo período (FNDE, 2014).

Assim, a posição e a relativa homogeneidade das regiões em relação ao valor/aluno do PNAE são, em grande medida, explicadas pela relação entre os parâmetros de cálculo do valor/aluno desse programa e as características da rede de ensino de cada região. Por um lado, as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste combinam maior matrícula em áreas quilombolas e indígenas, por outro, as regiões Sudeste e Nordeste combinam maior matrícula em tempo integral e atendimento ao Programa Mais Educação, fazendo com que os valores/aluno recebidos por essas regiões sejam relativamente próximos.

Apesar de haver uma redução do número de estudantes atendidos pelo PNAE nos últimos anos, destaca-se alguns resultados positivos do programa, sobretudo para a agricultura familiar que passa a se inserir em novos mercados, proporciona a valorização cultural dos alimentos, além de se tornar um instrumento concreto de desenvolvimento sustentável. Segundo Triches et al; (2016), o PNAE representa um grande potencial em auxiliar na reversão dos quadros alimentares e nutricionais vigentes no país, além de promover a reprodução da agricultura familiar.

Dentre resultados encontrados através de leituras do resultado do PNAE nos estados brasileiros, Martins (2015), ao realizar pesquisa com agricultores orgânicos e agroecológicos do Paraná, aponta os principais resultados do ponto de vista dos agricultores após participação na chamada pública eletrônica: 100% dos pesquisados acreditam que houve aumento da

organização, estímulo ao cooperativismo e à participação de mulheres, aumento na aceitação da alimentação escolar e elevação da autoestima dos agricultores; para 95,5% houve aumento no faturamento da cooperativa; 86,6% atestam estímulo à produção orgânica; 81,8% confirmam aumento da participação de jovens e retorno de familiares à propriedade rural; 79,5% informam maior inclusão digital dos agricultores; e 75% declaram ter ocorrido maior diversificação da produção e maior aproximação entre produtores e consumidores.

Villa Real (2011) descreve experiências nos municípios de Rolante (RS), Belo Horizonte (MG), Fernandes Pinheiro (PR), Nova Iorque e Roma, que através da compra de gêneros alimentícios de pequenos produtores locais puderam oferecer aos escolares uma alimentação de qualidade, além de proporcionar novas oportunidades aos produtores locais, contribuindo para o desenvolvimento com sustentabilidade.

Belik e Souza (2009) estudando programas de alimentação escolar na América Latina, concluíram que os municípios que fizeram localmente as compras conseguiram ampliar a renda da população e dinamizaram o comércio regional. Porém, o estudo também mostrou que são poucos os programas descentralizados e geridos democraticamente.

Carvalho (2009) lembra que a alimentação escolar movimentava bilhões de reais por ano na compra de bens e serviços pelos estados e municípios. Ao mesmo tempo, tem-se revelado como potencial mercado institucional de fomento às economias locais e regionais, de inclusão social e de respeito à cultura local e ao meio ambiente.

Dentre do que foi exposto, é possível observar que os recursos destinados ao PNAE, revelam a importância que o programa conquistou desde sua implementação. O aumento crescente das verbas destinadas à alimentação escolar expressa que esse mercado se tornou um potencial meio de desenvolvimento através da qualidade dos alimentos oferecidos. Mesmo havendo uma queda no número de alunos atendidos, os recursos destinados ao programa tiveram aumentos significativos, o futuro de todo país está nas crianças de hoje, ao haver a inserção de uma merenda de qualidade, o PNAE contribui no aprendizado dessas crianças e na valorização da cultura local, através dos alimentos oferecidos; proporcionando um desenvolvimento na economia através da inserção do agricultor familiar no mercado institucional.

Existem inúmeras conquistas a serem celebradas no âmbito do programa, porém muitas barreiras e desafios ainda são enfrentados pela agricultura familiar no acesso ao PNAE. Dentro deste cenário o próximo objetivo irá discorrer sobre os principais entraves e obstáculos que o programa ainda enfrenta, além de apresentar conquistas e caminhos a serem percorridos por todos os agentes envolvidos no processo de aprimoramento do programa.

4 OS MERCADOS INSTITUCIONAIS NO BRASIL: ENTRAVES E DESAFIOS NO ACESSO AO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

As compras institucionais têm sua trajetória marcada desde a década de 1930. Segundo Grisa e Schmitt (2013) essas formas de intervenção estatal eram realizadas por meio de aquisições de estoques, como ocorreu inicialmente com o café, além das tradicionais compras do Estado através do Programa de Garantia de Preço Mínimo (PGPM). Porém, os mercados institucionais ganharam novos ares e seu principal diferencial foi o enfoque, que passou a ser o fortalecimento da agricultura familiar e a garantia de segurança alimentar.

Neste cenário, políticas públicas como o PAA e o PNAE contribuem com suas diretrizes para uma transformação social e econômica, tanto para os contextos locais de sua implementação, quanto para o cenário nacional e de emancipação para grupos e indivíduos espalhados por todo o país (ROZENDO; BASTOS; MOLINA, 2015).

Apesar de apresentarem inúmeras conquistas, a implementação e operacionalização local do PAA e PNAE segundo alguns estudos, enfrentam obstáculos a serem enfrentados. De acordo com Muller (2012), o mercado do PNAE impõe enorme desafio para as organizações produtivas da agricultura familiar. O programa possui complexidade própria, com uma série de especificidades como a multiplicidade de atores e arranjos institucionais em que é executado. Assim, se faz necessário compreender tais especificidades e identificar as melhores formas de promover a comercialização dos seus produtos são condições para o sucesso da inserção da agricultura familiar neste mercado bilionário (MULLER, 2012).

Recolhe-se a relevância das compras institucionais para o desenvolvimento da agricultura familiar, no entanto, ainda são muitos os entres e os desafios a serem superados no Programa Nacional de Alimentação Escolar. Dentre eles destaca-se: a) falta de planejamento (sazonalidade na produção, e elaboração de cardápios); b) chamada pública; c) excesso de formalidade/burocracia; d) repasse dos recursos; e) dificuldade para manter uma escala de produção;/atravessadores f) logística e transporte. Estes fatores serão melhor discutidos a seguir.

O principal entrave para a compra de agricultura familiar é a falta de planejamento, ou planejamento inadequado, do gestor para a execução da compra. Conforme Carvalho (2009), deve-se conhecer a realidade local dos agricultores para que o gestor possa planejar sua compra respeitando sazonalidades, vocação produtiva, entre outras.

Dentre os entraves que contribuem para a dificuldade de acesso ao PNAE, também é inserido as especificidades da agricultura familiar, a produção dos alimentos além de

apresentar diferentes aspectos de região para região, também é acompanhada pela sazonalidade, alguns alimentos necessitam de períodos mais longos para sua produção, outros precisam de condições climáticas diferenciadas. A partir disso, muitos agricultores enfrentam na sua produção obstáculos que não dependem de sua “vontade” para cumprir com a entrega dos alimentos. Conforme estudo de Saraiva et al., (2013, p.932), “a maior causa para o não atendimento dos 30% de compra da Agricultura Familiar é a inviabilidade de fornecimento regular e constante”, ou seja, os agricultores não conseguem fornecer constantemente para a alimentação escolar. Segundo (SARAIVA et al., 2012, p.933):

O planejamento requer a verificação das características dos diferentes produtos, pois alguns alimentos possuem ciclos produtivos mais longos, outros são mais sensíveis as alterações climáticas (sazonalidade), interferindo no abastecimento. Ao mesmo tempo, os agricultores precisam realizar um planejamento da produção dos alimentos, de acordo com a demanda para reduzir as oscilações e garantir uma oferta estável do produto.

Ainda, segundo Aroucha (2012), ampliação e a regularidade continuada de oferta de gêneros alimentícios para o atendimento das demandas crescentes do mercado institucional da alimentação escolar apresentam também o problema a ser resolvido que são as variações decorrentes das condições climáticas e agroecológicas, que levam a sazonalidades de produção de parte da diversidade de espécies alimentares, com as suas respectivas variedades e raças (AROUCHA, 2012).

Em relação às principais dificuldades para comercializar com o PNAE, outro fator que é muito citado em estudos é a programação dos cardápios, muitas vezes o cardápio é preparado sem a presença das cooperativas. Diante disso, surge a ligação dessa dificuldade com outra já citada, a sazonalidade dos alimentos, dentre desse contexto, inúmeras dificuldades existem, mas se não houver a organização de todos os envolvidos, o programa fica à mercê de barreiras. Quem prepara o cardápio se não tiver o conhecimento da cadeia produtiva dos alimentos, pode inserir um alimento que não está em fase final de comercialização, portanto os obstáculos criam uma “teia”, onde cada dificuldade se relaciona com outras (PAIVA, 2011).

O processo de aquisição dos gêneros alimentícios para a alimentação escolar pelo programa, deve ser formalizado por meio da chamada pública e celebrado por contrato entre as entidades executoras do PNAE e os agricultores familiares, com a finalidade de garantir o cumprimento dos princípios constitucionais da administração pública e as leis específicas que regulamentam a dispensa de licitação para a aquisição desses itens (BRASIL, 2009; 2017).

Neste sentido, as barreiras relativas ao sucesso da implementação das chamadas públicas para este mercado institucional estão ligadas a maneira que os editais são divulgados, mais especificamente no que se referem à participação e à integração dos agricultores para o fornecimento pelo PNAE. É de suma importância que exista a conexão entre os agricultores, Conselho de Alimentação Escolar (CAE), a EMATER e as escolas. Ou seja, é necessário que todos os participantes do programa tenham o conhecimento necessário do processo, para que assim seja compartilhado entre todos anseios e preocupações a serem resolvidos. Esse compartilhamento culmina em uma ação educativa, constituindo um espaço social para promoção de valores e atitudes que buscam o desenvolvimento da autonomia e do senso de responsabilidade individual desses agentes (JANUÁRIO, 2013).

Entre os documentos exigidos para o fornecimento ao PNAE, estão o Extrato da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP⁶⁶), CPF/CNPJ, projeto de venda e declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelo agricultor ou associados relacionados no projeto de venda, a documentação exigida faz com que muitos agricultores desistam de comercializar com o PNAE, destacando-se as limitações de acesso a DAP (FNDE, 2013; MDA, 2017).

Outra dificuldade encontrada no acesso ao programa é o valor de referência das chamadas públicas, pois muitas vezes esses valores são menores que os preços de mercado, ocasionando em uma desmotivação por parte do agricultor, que vai optar em vender nas feiras livres do que escoar sua produção para a alimentação escolar (TRICHES; BACCARIN, 2016).

Para Triches (2013, p. 5): “[...] um dos desafios é tornar esta proposta efetiva, mesmo depois de sua obrigatoriedade legal”. A autora observa que, além de estruturar a demanda, é preciso que o Estado invista na oferta e interfira no mercado, ou seja, que dê meios para que os agricultores possam efetivamente comercializar seus produtos para o PNAE.

Os agricultores antes de se inserirem no mercado institucional, escoavam sua produção sem passar por processos burocráticos, eram considerados produtores de alimentos, e a relação existente era unicamente direta entre consumidor e produtor. De acordo com Ramos (2011), a oportunidade de entrega de produtos oriundos da agricultura familiar para a alimentação escolar veio interligada com diversas alterações e, em razão delas, os agricultores

⁶⁶ Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP): Documento comprobatório de que a unidade de produção é familiar, sendo assim, para emitir o documento o agricultor deve dirigir-se até um órgão emissor autorizado, que são as empresas estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural e os sindicatos rurais e de trabalhadores rurais (MDA, 2017).

encontram dificuldades para participar do programa, dentre as quais, a obrigatoriedade de licitar todos os recursos utilizados para as compras e a adequação das formalidades para comprovação de padrões de qualidade dos produtos.

O processo licitatório passa a extinguir-se a partir da lei da obrigatoriedade dos 30% da compra de agricultores familiares, contudo existem outras documentações exigidas para participar do programa, os quais envolvem aspectos burocráticos. Conforme Ramos (2011), muitos documentos precisam ser criados para permitir a organização dos agricultores e seus produtos com as escolas.

Domene (2013) chama atenção para o risco de se fragilizar o programa em decorrência de um excesso de normatização. Uma formulação mais simples da política leva a uma possibilidade maior de sucesso da implementação. O excesso de regulamentação segunda a autora pode criar uma camisa de força, especialmente para os municípios que não conseguem colocar o que está na lei em prática.

Para Belik (2013) o aperfeiçoamento do PNAE termina por gerar uma situação de contrassenso em que as conquistas levam a um aumento de expectativas, o que torna a implementação mais complexa e, por conseguinte, mais difícil de ser realizada de acordo com padrões definidos. Já, de acordo com Triches e Griza (2015), outra dificuldade encontrada na comercialização dos agricultores familiares é a emissão de nota fiscal, muitos deles desconhecem os caminhos, têm limitações de acesso a computadores e/ou à internet e, muitas vezes, não possuem a documentação necessária para emissão da nota fiscal.

Conforme Triches e Griza (2015) o excesso de formalidade, que em sua essência visa diminuir o favorecimento e a impessoalidade, tem se tornado uma pedra de tropeço para agricultores familiares e tem se tornado um dificultador para o acesso deles aos programas e políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar. Isso porque, existe a ideia de que o processo de aquisições públicas de alimentos para o PNAE fere os princípios da legalidade, da racionalidade, da concorrência, da democracia, abrindo precedentes para corrupção. Segundo os autores o endurecimento das regras para o funcionamento da pública faz-se necessário, embora seja importante ressaltar que o PNAE foi instituído com novas propostas políticas de Segurança Alimentar e Nutricional e fomento da agricultura familiar.

Ainda com relação aos entraves no acesso ao PNAE, Carvalho (2009), destaca a questão de alocação desses recursos. A proposta do PNAE é destinar os recursos para os municípios, conforme o número de alunos matriculados nas instituições participantes do programa. Assim, as grandes metrópoles são as principais destinatárias desses recursos, o entrave aqui é encontrado é que muitas vezes essas regiões não são beneficiadas com

agricultores familiares próximos ao local, com isso o programa não é acessado, ocasionando em uma grande perda para os agricultores que estão aptos para a comercialização. Para as Entidades Executoras (EE), a compra de produtos da agricultura familiar pode se tornar um desafio, se estas se localizarem em regiões metropolitanas. Nestas regiões, existem fatores, como falta de capacitação de pessoas que vivem no meio urbano para trabalhar com a agricultura e déficit de espaço físico, que podem dificultar a adesão destas entidades à Lei n.º 11.947 (CARVALHO, 2009).

Em relação a produção, segundo Reinach et al., (2012), os agricultores apontam que a falta de capital de giro para investir na compra de equipamentos que auxiliariam na produção, tais como colheitadeiras, tratores, galpões de armazenagem, faz com que haja uma redução na produtividade, tornando o valor agregado dos alimentos mais altos, devido à baixa produção e elevada perda. Sendo assim, os agricultores defendem que as incertezas do mercado os desmotivam a fazer tais investimentos.

Ao mesmo tempo que o PNAE possibilita desenvolvimento e crescimento aos agricultores familiares, o programa através de seus obstáculos, cria barreiras para esses agricultores. Sem acesso às informações necessárias, muitos agricultores escoam sua produção utilizando atravessadores no processo. De acordo com Bevilaqua e Triches (2013), esse mecanismo para burlar os entraves de execução do PNAE são vistos como estratégias organizativas, as quais devem considerar características intrínsecas da agricultura familiar; isto é, na precisão de honrar as contratações feitas com as escolas, os produtores recorriam a outros agricultores para comprarem produtos que não disponham para a entrega à instituição compradora, sendo uma forma de superar ou minimizar as irregularidades que frustram as aquisições dos agricultores para o PNAE.

Segundo Triches e Schneider (2010), os agricultores familiares faziam suas transações comerciais via venda direta ou por atravessadores, ao haver a necessidade de se firmar contratos públicos para poder comercializar, esse fornecimento tem uma ruptura, o qual necessita se adequar aos novos parâmetros para escoar sua produção. Outra “novidade” e a padronização dos produtos fornecidos, os alimentos necessitam estar em padrão de qualidade, higienização, tais como possuir embalagem. Ao descrever essas mudanças, percebe-se que essas são necessárias para o controle de qualidade, porém o agricultor que não possui amparo de cooperativas ou associações para se enquadrar nessas novas exigências, acaba desistindo de acessar o programa.

Prado et al., (2013) destaca o problema de adequação dos agricultores familiares á essas exigências de comercialização via PNAE, ao afirmar que a produção em pequena escala

dos produtores não consegue atender a demanda necessária de gêneros alimentícios. Mesmo os agricultores familiares obtendo uma marcante participação na produção agropecuária brasileira, é possível observar que a pequena produção ainda tem sido marginalizada, uma vez que os alimentos processados se tornaram primordiais nas estratégias de crescimento de exportações. Tal deslocação da produção agrícola para médios e grandes produtores tem a ver com as exigências maiores de logística e qualidade (WILKINSON, 2003).

Neste contexto Wilkinson (2008) também alerta para o fato de que foram empreendidos muitos esforços políticos e teóricos para legitimar a agricultura familiar como uma forma social de produção importante, mas rápidas mudanças no mercado de alimentos acabaram criando um ambiente concorrencial que expulsou parcelas de agricultores familiares tidos como “inseridos” ou ainda limitou sua inserção em mercados que, a princípio, pareciam promissores. Este foi o caso do nicho de produtos orgânicos, que em princípio representava uma possibilidade, mas no decorrer do processo acabou se tornando inviável tanto do ponto de vista tecnológico quanto mercadológico.

Outro problema enfrentado pelos agricultores é a variabilidade dos preços, a qual é causada pela demanda de mercado, pelos custos de produção, pelas questões de safra e pelas alterações no clima, isso acaba dificultando o planejamento e abastecimento no mercado dos produtos oriundos da agricultura familiar, conseqüentemente gerando impactos alocativos e distributivos na economia (MARCHIORO, 2011).

Logística é um termo que abrange todo o processo comercial, desde os pedidos, o transporte, o armazenamento, o manuseio e a embalagem de materiais, até a entrega (BOWERSOX; CLOSS; COOPER, 2006). A logística de abastecimento na aquisição de alimentos é fundamental para manter o adequado valor nutricional da alimentação escolar. A questão da logística é um dos grandes “gargalos” enfrentados pelos agricultores, sendo que nem todos os municípios tem condições de oferecer o frete ou o transporte desses produtos para o local de destino, com isso, muitos agricultores fazem as entregas utilizando seus próprios veículos, já que terceirizar um frete é uma solução inviável, contudo, isso se torna mais uma despesa para o agricultor, que ao passar o valor final de seu produto, vê a renda diminuir cada vez mais.

Souza (2012) aborda o entrave da logística salientando que em grande parte das negociações os agricultores acabam arcando sozinhos com custos que vão além daqueles específicos da produção agropecuária. Assim, torna-se muito oneroso para o produtor o fornecimento ao PNAE, principalmente no caso da produção de hortaliças e frutas para serem comercializados *in natura*, produtos com preço mais baixo, sem valor agregado e de

transporte mais delicado devido à alta perecibilidade. Outro fator importante no PNAE é garantia da qualidade dos alimentos. Segundo Schneider (2013), é necessário que a logística em relação à coleta e à distribuição dos alimentos seja eficaz para que os produtos sejam consumidos em tempo adequado.

Também Prado et al., (2013), citam que, na aquisição de alimentos, a logística de abastecimento é essencial para que o valor nutricional da alimentação servida nas escolas seja mantido, para os autores “a falta de treinamento técnico dos agricultores é um fator importante, que dificulta todo o processo logístico desde a colheita até a entrega”. O treinamento possibilita capacitar os agricultores para atividades que demandem nível de conhecimento maior em assuntos específicos, “como novas tecnologias de produção, logística e gestão”.

Diante do exposto até o momento, verifica-se resultados semelhantes aos encontrados por Soares (2011) e Baccarin et al., (2012), que apontam algumas dificuldades para a operacionalização do PNAE. Dentre os principais gargalos apresentados, estão: falta de planejamento, dificuldades de acesso e entendimento das chamadas públicas, excesso de normatização/burocracia no programa, dificuldades de logística e adequação com a padronização dos alimentos, dentre outros entraves. Esses obstáculos enfrentados criam lacunas entre os interlocutores do programa dificultando o desenvolvimento da economia local e regional.

Assim, visando tornar mais claro visualmente os entraves, desafios e as conquistas do PNAE, o quadro 02 abaixo apresenta as principais discussões realizadas ao longo do capítulo, através de autores que abordaram sobre esses gargalos enfrentados no programa. Para isso, apresenta-se a ideia central presente em cada estudo/autor.

Quadro 02 - Síntese dos entraves, desafios e conquistas do PNAE

ENTRAVES	DESAFIOS	CONQUISTAS	AUTORES
Falta de planejamento.	- Sazonalidade na produção. - Elaboração de cardápios. - Vocaç�o produtiva. - Dificuldades de fornecimento regular e constante dos alimentos. - Di�logo com os autores envolvidos na comercializa�o.	- Inserir-se em cooperativas e associa�es. - Contar com maior n�mero de profissionais na elabora�o de card�pios. - Suporte tecnol�gico aos nutricionistas.	- Saraiva et al., (2013). - Aroucha (2012).
Chamadas p�blicas.	- Divulga�o dos editais. - Integra�o e participa�o dos agricultores.	- O processo licitat�rio passa a extinguir-se a partir da lei 11.947/2009.	- Janu�rio (2013). - Triches (2013). - Ramos (2011).
Excesso de formalidade/ burocracia.	- Excesso de regulamenta�o - Limita�es na documenta�o necess�ria.	- Formula�o mais simples na implementa�o das leis.	- Domene (2013). - Triches e Griza (2015).

			- Belik (2013).
Repasse de Recursos.	<ul style="list-style-type: none"> - O valor repassado por aluno ainda é considerado muito baixo. - Valores dos alimentos nas chamadas públicas, menores que os preços de mercado. - Falta de capital de giro para investir na produção. 	<ul style="list-style-type: none"> - No ano de 2017, o governo atual anunciou aumento de 20% nos valores repassados, para alunos de ensino fundamental e médio, já para as demais categorias o reajuste foi de 7%. 	<ul style="list-style-type: none"> - Carvalho (2009). - FNDE (2015). - Reinach et al., (2012).
Dificuldade para manter uma escala de produção; atravessadores.	<ul style="list-style-type: none"> - Atravessadores. - Registros de inspeção sanitária e outras certificações. - Planejamento das entregas de acordo com os prazos estabelecidos. - Padronização dos alimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Redução de atravessadores. - Criação de marcas coletivas das cooperativas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bevilaqua e Triches (2013). - Barbosa (2012). - Miege (2009). - Wilkinson (2003). - Reinach et al., (2012).
Transporte, logística, sazonalidade.	<ul style="list-style-type: none"> - Estratégias para vendas de alimento. - Manter o valor nutricional do alimento. - Lucro do produtor fica mais baixo, ao ter que arcar com o transporte. 	<ul style="list-style-type: none"> - Melhor relação campo-cidade. - Estimulo a economia local. - Melhor alimentação das crianças. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bowesox, Closs, Cooper (2006). - Souza (2012). - Schneider (2013). - Prado (2013). - Saraiva (2013).

Fonte: Elaboração própria com base na literatura consultada.

A partir desta exposição é possível observar que entre os principais entraves encontrados pelos agricultores familiares para escoar a sua produção via PNAE, as dificuldades operacionais têm se destacado como grande obstáculo para a inserção dos produtores no programa. Segundo Triches e Baccarin (2016) a adesão às compras locais e a estruturação da oferta de produtos da agricultura familiar local dependem muito da disponibilidade e da vontade política dos gestores locais.

Apesar das diversas dificuldades citadas ao longo do estudo é evidente a contribuição do PNAE para a agricultura familiar, um dos marcos desse desenvolvimento é sem dúvida a obrigatoriedade da Lei nº 11.947/2009, onde passa a estabelecer que 30% dos alimentos adquiridos sejam oriundos da produção dos agricultores familiares. Muitas barreiras são impostas no acesso a esse mercado institucional, porém, o agricultor precisa “lutar” por esse acesso, de maneira que as questões burocráticas sejam solucionadas, a logística tenha apoio dos municípios, e que as cooperativas passem a ser a peça-chave na organização dessa categoria tão importante para o desenvolvimento local.

Por fim, destaca-se que é de grande importância que os gestores, organizadores e participantes do PNAE, trilhem um único caminho, o do crescimento e desenvolvimento não só econômico, mas social e cultural, a comunicação entre todos de maneira clara e objetiva é um dos caminhos para que esse programa permaneça sendo considerado o maior programa de alimentação mundial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Nacional de Alimentação Escolar ao longo de sua trajetória passou por sucessivas mudanças em sua concepção e elaboração, quando implementado no Brasil, caracterizava-se como uma política assistencialista de complementação alimentar. No decorrer de suas reestruturações transformou-se em uma política pública de desenvolvimento, essas modificações foram fundamentais para garantir um contínuo processo de aprimoramento do programa.

A principal e mais inovadora mudança do PNAE ocorre a partir da implementação da Lei nº 11.947/2009, a qual garantiu avanços significativos tanto em âmbito econômico como social, a partir da obrigatoriedade de compra de alimentos oriundos da agricultura familiar. Essa alteração no programa proporcionou uma nova dinâmica no cenário macroeconômico. Os agricultores familiares, historicamente excluídos no processo de desenvolvimento, encontram uma maneira de se inserir no mercado, através das compras institucionais, possibilitando o escoamento de sua produção dentro de uma economia competitiva que é caracterizada por favorecer os grandes fornecedores.

Dentro deste contexto, o PNAE veio a ser objeto de estudo da presente monografia. Em resposta ao objetivo geral - analisar a dinâmica do Programa Nacional de Alimentação Escolar como um canal de comercialização para agricultura familiar no período de 2009 a 2014 - destaca-se que o PNAE se caracteriza por ser um importante canal de escoamento da produção da agricultura familiar, oferecendo alimentos de qualidade aos alunos da rede pública e proporcionando desenvolvimento a esses agricultores familiares que por décadas viram os olhares se direcionarem apenas aos grandes produtores. Ao promover novas estratégias de comercialização, o programa assume uma dinâmica que visa fomentar o desenvolvimento sustentável, a valorização cultural dos alimentos além do fornecimento de uma alimentação saudável.

Dentro deste contexto, no período analisado de 2009 a 2014, a demanda por produtos da agricultura familiar é absorvida por escolas, creches e entidades participantes do programa, proporcionando uma nova dinâmica para diminuir os gargalos que a agricultura familiar enfrenta para se inserir nos mercados convencionais. Com a inserção nesse mercado, os agricultores se veem motivados a investir na sua produção, estimulando o desenvolvimento local e regional. Essa nova dinâmica na aquisição de alimentos para a rede escolar através de compras de gêneros alimentícios da agricultura familiar garante a alimentação fresca,

saudável e de acordo com os hábitos e cultura alimentar local. Tal alteração fez com que o programa se tornasse referência mundial de política pública de alimentação escolar.

Em relação ao primeiro objetivo do presente estudo - caracterizar a agricultura familiar e os mercados institucionais- é possível destacar a importância dessa categoria não somente no âmbito econômico, mas em sua magnitude social e cultural. A agricultura familiar tem suas raízes marcadas por lutas que procuravam espaço e valorização ao longo dos anos. Ela passa a ser reconhecida e inserida nos meios acadêmicos a partir da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, programa que possibilitou que a agricultura familiar fosse inserida na agenda política do Brasil como estratégia de desenvolvimento rural. Dentre suas características salienta-se a heterogeneidade e suas estratégias de reprodução social, pois podemos representar a agricultura familiar a partir de assentamentos ou até mesmo por agriculturas que possuam produção mais dinâmicas e interativas.

Neste cenário onde interagem família, trabalho e produção, a relação passa a ser vista não somente pelo ângulo econômico dentro da produção, mas sim existem relações sociais e culturais muito fortes inseridas na agricultura familiar, fortalecendo bases fundamentais para que ocorra o processo dessa nova dinâmica social. A relação da agricultura familiar com os mercados, sofreu profundas mudanças, ao se analisar esses processos, percebe-se que o agricultor familiar tem suas diferenciações no processo de comercialização, o qual é marcado por confiança e interação entre quem produz e quem compra os alimentos.

Neste sentido, uma grande conquista para a agricultura familiar, foi à criação dos mercados institucionais, a inserção da produção desses agricultores nesse mercado, impulsiona o desenvolvimento e a segurança alimentar, beneficiando os consumidores com alimentos de qualidade e fomentando a criação de novos caminhos para a agricultura familiar escoar a sua produção.

O PNAE tem seu reconhecimento marcado mundialmente, através de uma política pública que visa oferecer alimentos frescos e de qualidade para os alunos da rede pública. Neste cenário, destaca-se o segundo objetivo de estudo – descrever a trajetória e suas modificações recentes do programa. A educação alimentar nas escolas brasileiras surge entre a década de 1930, com caráter de promover uma alimentação aos alunos para que não ocorresse evasão escolar e que a desnutrição infantil que se enfrentava na época fosse reduzida. Na década de 1950, passa-se a se enxergar a alimentação escolar como um programa público, o qual a partir de algumas mudanças sofridas até 1979, passa a ser chamado de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O programa passa por profundas reestruturações desde sua implementação, uma delas foi a descentralização a partir da Lei nº 8.913 de 12 de junho de 1994 a qual possibilitou melhorias na inserção ao programa, permitindo maior controle e qualidade nas refeições oferecidas, como também ao impulsionar o desenvolvimento local e regional. A partir da descentralização do PNAE o nutricionista surge como figura importantíssima no fornecimento das refeições, por assumir a responsabilidade de oferecer o alimento com qualidade e quantidade nutricional adequada para cada faixa etária atendida pelo programa.

Outro fator importante que ocorre no programa através de suas reestruturações, foi a influência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o qual veio fomentar a revisão de programas alimentares. Neste cenário, o PNAE mesmo tendo suas raízes desde a década de 1940, ganha novos ares nos anos 2000 e passa a ser visto como um programa de segurança alimentar, o qual proporciona desenvolvimento sustentável através da inserção dos agricultores familiares.

Apesar de diversas mudanças que possibilitaram com que o PNAE caminhasse rumo ao desenvolvimento, o marco do sucesso do programa acontece a partir da implementação da Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, a qual passa a determinar que pelo menos 30% do valor destinado à alimentação escolar brasileira deve ser investido em compras de alimentos oriundos da agricultura familiar. A partir disso, o desenvolvimento vem ao encontro de diversas esferas, as quais proporciona benefícios aos estudantes, que agora tem garantido uma alimentação com alimentos frescos e de qualidade, a qual proporciona uma melhor nutrição e conseqüentemente uma melhoria no desempenho escolar, já que a realidade de desigualdade social no Brasil é muito forte ainda nos dias de hoje, muitas dessas crianças têm sua única alimentação diária oferecida no âmbito escolar.

Em relação ao desenvolvimento econômico, ao se inserir nesse mercado, o agricultor encontra uma maneira de escoar sua produção, gerando emprego e renda, e conseqüentemente, adquirindo incentivos de melhoria na sua produção. Quanto ao âmbito social, o PNAE possibilita a relação entre o campo e a cidade, a produção e o consumidor, ou seja, resgata-se valores culturais de cada região e respeita-se a cadeia de produção do alimento. Assim, o PNAE se tornou um meio de desenvolvimento que não foca apenas no desenvolvimento econômico do país, mas que ajuda a equacionar problemas de saúde pública, prioriza a conservação ambiental e luta pelo direito primordial de todo cidadão, que é a garantia de alimentação escolar a todos os alunos de rede pública.

O escopo do terceiro objetivo da pesquisa foi verificar a evolução na disponibilidade de crédito e o número de acesso no período de 2009 a 2014. A partir da análise de dados

obtidas pelo FNDE, IBGE dentre outros, pode-se observar que desde a implementação da Lei nº 11.947/2009, os recursos repassados pelo FNDE, apresentaram evolução crescente durante o período analisado. As explicações encontradas através dos dados e de pesquisas, apontam variáveis como inserção de novas categorias atendidas pelo programa, políticas de governo a qual priorizavam programas de segurança alimentar como o PNAE. Foi o durante o governo Lula que o PNAE passou pela maior reestruturação. Neste sentido, o incentivo a essas políticas públicas fomentou políticas macroeconômicas, transformando o PNAE num programa reconhecido mundialmente, sendo que o mesmo envolve repasse de recursos de esfera federal, estadual e municipal.

Em relação a análise dos alunos atendidos, o ano que mais teve participação foi em 2009. Nesse ano é inserido o Programa mais Educação, o qual aumentou a oferta de alunos atendidos. Um indicador que ajudou na compreensão dessa análise, é o fator de que o número de escolas atendidas não afeta na mesma proporção de alunos atendidos, ou seja, existem especificidades em cada região atendida pelo PNAE, como o recurso é direcionado conforme a categoria de ensino, algumas regiões apresentam maiores índices de recursos pois atendem categorias que recebem um valor mais elevado do FNDE, mesmo que a mesma apresenta menos alunos matriculados. Outro fator relevante, é que o recurso transferido é repassado conforme número de alunos matriculados no ano anterior, com isso ao pesquisar a quantidade de alunos que recebeu a alimentação no ano de 2014, devemos observar que esse número foi obtido através de matrículas do ano anterior.

Em suma, é possível observar que a partir do PNAE, a alimentação de qualidade nas escolas entra no cenário brasileiro, oportunizando a esses alunos um direito que é assegurado em lei, o programa garante segurança alimentar e nutricional a essas crianças, oportunizando que eles considerados o futuro do nosso país, possam adquirir conhecimento estando bem alimentados. Do lado dos agricultores, esses recursos que só vem aumentando ao longo dos anos, garante ao agricultor o acesso a esse mercado, gerando renda e emprego para as diversas regiões do país.

No contexto do cenário nacional de políticas públicas, o PNAE apresenta inúmeras conquistas ao longo de sua história, oportunizando o crescimento e desenvolvimento da agricultura familiar, que sempre esteve à mercê de políticas direcionadas aos grandes produtores do país. A dimensão da importância da produção da agricultura familiar para o Brasil é documentada através de estudos e análises, porém essa categoria sempre enfrentou obstáculos para se inserir nos mercados. Com a criação dos mercados institucionais, e as

reestruturações que o PNAE sofreu, o agricultor familiar passou a participar desse novo mercado, que direciona o desenvolvimento ao encontro da agricultura familiar.

No entanto, apesar da relevância do programa, ainda se encontra muitos entraves e desafios encontrados pela agricultura familiar para conseguir acessar o PNAE. Dentre as dificuldades observadas encontram-se falta de planejamento, a divulgação das chamadas públicas, o excesso de burocracia, a questão de transporte e sazonalidade dos alimentos, dentre outros.

Esses gargalos a serem enfrentados pelos agricultores familiares, se torna um grande desafio a ser enfrentado, uma das estratégias é o agricultor participar de cooperativas e associações para que possa dialogar com os autores envolvidos e sanar suas dúvidas e dificuldades. Os obstáculos enfrentados no acesso ao PNAE criam lacunas entre os agricultores e o programa, essa nova concepção que surge de alimentação saudável, resgate cultural e desenvolvimento local são importantíssimos para a economia brasileira, dentro de suas especificidades a agricultura familiar contribui muito para o desenvolvimento de nosso país.

Compreender o PNAE como uma política social é um grande avanço no desenvolvimento da economia, já que esse mercado não pode ser visto somente como uma rede de oferta e demanda de alimentos, já que além de oportunizar a comercialização, o programa atende a um dos direitos essenciais conquistados, que é a alimentação de qualidade.

Por fim, vale então dizer que o Programa Nacional de Alimentação Escolar vem contribuindo ao oferecer alimentos de qualidade aos alunos de rede pública e auxiliando no desenvolvimento da agricultura familiar ao escoar a produção desses agricultores. O programa ajuda a equacionar problemas enfrentados na alimentação escolar do país, garantindo uma alimentação de qualidade, reduz a desnutrição infantil e oportuniza um melhor desempenho escolar para esses alunos, que se encontram alimentados adequadamente com assistência de profissionais de saúde.

No desenvolvimento social, econômico, e cultural o programa inseriu o profissional da nutrição como um dos grandes responsáveis por garantir a alimentação adequada a essas crianças, estabelece a conexão do agricultor com o mercado, incentivando que o mesmo continue no campo, produzindo e proporcionando um desenvolvimento sustentável.

Aponta-se como limitação do estudo a pouca profundidade na explicação do número de alunos atendidos pelo PNAE, os recursos apresentaram aumentos significativos durante o período analisado, porém o número de alunos teve uma queda, devido a essa lacuna existente na apresentação desses dados, pretende-se em estudos futuros investigar essa questão.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. Alimentação escolar na América Latina: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização. **Em Aberto**, Brasília, ano 15, n. 67, jul./set. 1995.
- ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. Carta Política. **Anais...** II Encontro Nacional de Agroecologia, Recife, De 02 a 06 de junho, 2006.
- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Hucitec, 1992.
- ABRAMOVAY, R. Anticapitalismo e inserção social dos mercados. **Tempo social**, v. 21, n. 1, p. 65-77, 2009.
- AROUCHA, E. P. T. L. **Agricultura Familiar na Alimentação Escolar**: Estudo de oportunidades e de desafios. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ecologia Humana e Gestão Socioambiental (PPGEcoH) da Universidade do Estado da Bahia. Paulo Afonso – BA, 2012. Disponível em: <<http://www.uneb.br/ppgecoh/files/2013/09/Disserta%C3%A7%C3%A3o-Edvalda-Aroucha.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2017.
- BACCARIN, J. G. et al. Agricultura familiar e alimentação escolar sob a vigência da Lei 11.947/2009: adequação das chamadas públicas e disponibilidade de produtos no estado de São Paulo em 2011. In: **Anais...** L Congresso da SOBER, Espírito Santo, de 22 a 25 de julho, 2012.
- BAVARESCO, P. A.; MAURO, F. **Agricultura familiar brasileira no Programa Nacional de Alimentação Escolar**: garantia de mercado aos agricultores e de segurança alimentar e nutricional aos alunos da rede pública de ensino, 2012, Santiago, Chile. Disponível em: <http://www.rlc.fao.org/fileadmin/templates/fondobrasil/documentos/Foro_expertos/Articulos/Artigo_Pedro_Bavaresco.pdf>. Acesso em: julho de 2017.
- BECKER, C.; SACCO DOS ANJOS, F. Segurança alimentar e desenvolvimento rural: limites e possibilidades do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, em municípios do Sul gaúcho. **Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas**, v. 17, n. 1, p. 61-72, 2010.
- BELIK, W., SOUZA, L. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**. Nº33. Brasília, IPEA, julho/dezembro, 2009.
- BELIK, W. Experiência de Programas e Desenvolvimento Local em São Paulo - Brasil. **Agroalimentaria**. Vol. 18, Nº 34; Janeiro - Junho, pag. 57 - 72. 2012.
- BERGAMASCO, Sônia M. P. P. Família e trabalho rural no Brasil e no Estado de São Paulo. **Informações Econômicas**, São Paulo, vol. 23: 1-58: 7-16, 1993.
- BOWERSOX, Donald J.; CLOSS, David J.; COOPER, M. B. **Gestão Logística de Cadeia de Suprimentos**. São Paulo: Bookman, 2006.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jun. 2009.

BRASIL, sem Miséria (2011). Disponível em <<https://www.brasilsemmiseria.gov.br/>>. Acesso em 22 de outubro de 2017.

BROMLEY, D. W. Rethinking markets. **American Journal of Agricultural Economics**. 79, n. 5, 1997.

CAVALCANTI, C. R. **Tensões Federativas no Financiamento da Educação Básica: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União**. Belo Horizonte, 2016.

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

CALLON, Michel. Por uma nova abordagem da ciência, da inovação e do mercado: o papel das redes sócio-técnicas. **Tramas da rede: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas de comunicação**. Porto Alegre: Sulina, p. 64-90, 2004.

CARMO, M.S. Agricultura Familiar e o Local na Transição Agroecológica. In: **Anais... XLII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**, 17, Cuiabá, de 25 a 28 de julho, 2004.

CARVALHO, D.G. **Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento Regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade**. Planej Pol Públicas. 2009.

CARVALHO, D. G. **O programa Nacional de Alimentação Escolar e a Sustentabilidade: o caso do Distrito Federal (2005-2008)**. 238f. Dissertação (Mestrado em desenvolvimento sustentável), Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília. Distrito Federal, 2009.

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Lei de segurança alimentar e nutricional: Conceitos** Lei nº 11.346/2006. Brasília – DF: CONSEA, 2006, 20 p. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/consea/biblioteca/publicacoes/cartilha-losanportugues/at_download/file>. Acesso em: 06 nov. 2012.

CONTERATO, M. A., NIEDERLE, P. A., TRICHES, R. M., MARQUES, F. C., SCHULTZ, G. **Mercados e agricultura familiar: interfaces, conexões e conflitos**. Porto Alegre: Via Sapiens, 2013.

COSTA, Frederico L.; CASTANHAR, José C. Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos. Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública**, v.7, n.5, set./out., 2003.

COSTA, I.B. “Nesta terra, em se plantando tudo dá?” **Política de soberania e segurança alimentar e nutricional no meio rural paranaense, o caso do PAA**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCSUFRN). Natal (RN), 2010.

COSTA, J. M. N. Política de alimentação escolar: tem caroço nesse angu?: a gestão e o controle social do PNAE. 2014.

CUNHA, C. G. S. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil, 2006. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper29.pdf>>. Acesso em 22 out. 2017.

DELGADO, G.C. Relatório de avaliação do PAA – III Síntese. Brasília, 2013.

DOS ANJOS, Flávio Sacco; BECKER, Cláudio. Agricultura familiar e mercados institucionais: o desenvolvimento como liberdade. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 45, n. 5, p. 107-118, 2017.

DOMENE, S. M. A. Entrevista [out. 2013]. Entrevistadora: Ana Angélica Bezerra de Melo Rocha. São Paulo, Campus Baixada Santista da Universidade Federal de São Paulo, 2013, gravação digital. Entrevista concedida para a pesquisa de mestrado “Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise dos fatores que incidem na qualidade da sua implementação nos municípios brasileiros”.

FLÁVIO, Eliete Fernandes; BARCELOS, Maria de Fátima Píccolo; LIMA, Andrelisa Lina. Avaliação química e aceitação da merenda escolar de uma escola estadual de Lavras- MG. **Ciências Agrotécnicas**, Lavras, v. 28, n. 4, p. 840-847, jul./ago., 2004.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Ministério da Educação. Desenvolvimento da Agricultura Familiar do Programa Nacional de Alimentação Escolar/ FNDE. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Manual**. Brasília, 2014. Disponível em: <www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/116-alimentacao-escolar?download=9870:pnae-informe-2016-03-manual-pnae-2-edicao>. Acesso em: 08 set. 2017.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **O encontro da agricultura familiar com a alimentação escolar**. Brasília: FNDE, ME, MDA, BRASIL, 2011.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Resolução CD/ FNDE nº 4, de dois de abril de 2015. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Disponível em: <<http://migre.me/sbn8T>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Alimentação escolar**. 2017. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Portal do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. **Histórico**. 2017. Disponível em: < www.fnde.gov.br >. Acesso em: 13 ago. 2017.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Programas/PNAE**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/>. Acesso em: 02 de setembro de 2017.

GERALDI, J. Análise conceitual da política de territórios rurais: O desenvolvimento territorial rural no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, 39, 155- 185 (2012).

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª edição, São Paulo, Atlas, 2008.

GHIZELINI, A.A.M. Atores sociais, agricultura familiar camponesa e o espaço local: uma análise a partir do Programa de Aquisição de Alimentos. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS/UFPR). Curitiba (PR), 2010.

GRAZIANO DA SILVA, José. **Dinâmica da Agricultura Brasileira: do Complexo Rural aos Complexos Agro industriais**, s.n.t. 56p. mimeo, 1980.

GRAZIANO DA SILVA, J. **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010.

GRISA, C. “Desenvolvimento local, políticas públicas e meios de vida: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)”. In: **Anais...** 47º Congresso da SOBER, Porto Alegre, 2009.

GRISA, C. et al. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. **Retratos de assentamentos**, n.13, p.137-170, 2010.

GRISA, C.; WESZ Jr., V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o PRONAF: velhos questionamentos, novas interpretações. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, v.52, n.2, p. 323-346, 2014.

HECHT, S. A. evolução do pensamento agroecológico. In: ALTIERI, M. **Agroecologia: as bases científicas da agricultura alternativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: PTA/FASE, 2000.

HODGSON, G. **Economia e instituições: manifesto por uma economia institucionalista moderna**. Oeiras: Celta, 1994.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA - ICCA (Brasil) (Org.). **Economia Verde e Inclusão Socioprodutiva: o papel da agricultura familiar**. Documento final do Congresso Virtual Internacional. Reflexões para Rio + 20.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA. Capítulo 7. **Desenvolvimento Rural**. In: IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 20, 2012.

IZUMI, B.; ALAIMO, K.; HAMM, M. Farm-to-School Programs: perspectives of school food service professionals. **Journal of Nutrition Education and Behavior**, Indianapolis, v.42, n.2, p.83-91, mar./abr. 2010.

JUNQUEIRA, Clarissa Pereira; DE LIMA, Jandir Ferrera. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, v. 29, n. 2, p. 159-176, 2008.

KAC, G. & VELÁSQUEZ-MELÉNDEZ, J. G. A transição nutricional e a epidemiologia da obesidade na América Latina. **Cadernos de Saúde Pública**, 19, supl. 1: S4-S5, 2003.

LAMARCHE, H. - “**A Agricultura Familiar - Comparação Internacional - Uma Realidade Multiforme**”. Lamarche Hughes (Coord.) - Edit. da Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Campinas, 1993.

LEITE, S. Autoconsumo y sustentabilidad en la agricultura familiar: una aproximación a la experiencia brasileña. In: W. Belik (COORD.), **Políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina**, São Paulo, Hucitec, 2004.

MACIEL, L. R. Mercado institucional de alimentos: potencialidades e limites para a agricultura familiar. 115f. Dissertação (Mestrado em Agronegócios)- Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade de Brasília, Brasília (2008).

MALINA, L. L. Chamada Pública: Instrumento Legal de Compras da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar. In: CORÁ, M. A. J.; BELIK, W. (Orgs). **Projeto Nutre SP: Análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo**. São Paulo: Instituto Via Pública, p. 13-28, 2012.

MALUF, R. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. **Ensaio FEE**, P. Alegre, v. 25, n. 1, p. 299-322, 2004.

MATTEI, L. **Impactos do PRONAF: análise de indicadores**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005.

MATTEI, L. A reforma agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 20, n. 1, p. 301-325, 2012.

MARCHIORO, H. L. **Estratégias de Articulação e Comercialização na Agricultura Familiar**. out. 2011.

MARTINS, A. A. P. **Opinião dos agricultores familiares sobre o fornecimento de alimentos orgânicos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar do Paraná**. 125 f. Dissertação (Mestrado em Segurança Alimentar e Nutricional) – Setor de Ciências da Saúde, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Secretaria da Agricultura Familiar. Declaração de Aptidão ao Pronaf**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/saf/dap>>. Acesso em: 17 de junho de 2017.

MEDEIROS, L.S. et al. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas**. Rio de Janeiro (RJ), 2011.

MENEZES, F. Participação social no Fome Zero: a experiência do CONSEA. In: GRAZIANO DA SILVA, J., DEL GROSSI, M.E. e FRANÇA, C.G. *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília (DF): MDA, 2010, p.247-264.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Políticas de Alimentação Escolar**. (Org.) CHAVES, L G.; BRITO, R. R – Brasília: Centro de Educação a Distância – CEAD, Universidade de Brasília, 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Políticas públicas para agricultura familiar. Outubro, 2013. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portalmda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/politicas_publicas_baixa.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Programas: PAA. 2017. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-paa/sobre-o-programa>>. Acesso em: 28 de abril 2017.

MORGAN, K. Greening the realm: sustainable food chains and the public plate. **Regional Studies**, v.42, n9, p.1237-1250, 2008.

MÜLLER, A. L. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília, 2010. Relatório de Consultoria.

MUNHOZ, D.G. **Economia Aplicada: técnicas de pesquisa e análise econômica**. Brasília: UnB, 1982.

NIEDERLE, P. A. **Compromissos para a qualidade: projetos de indicação geográfica para vinhos no Brasil e na França**. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação de Ciência Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Rio de Janeiro (RJ), 2011.

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura/INCRA. Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável. Versão Resumida do Relatório Final do Projeto UFT/BRA/036, Novembro. Brasília: Incra, 1994.

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura /INCRA. Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico. Projeto UFT/BRA/ 036/BRA, Agosto. Brasília: Incra, 1996.

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura /INCRA. Projeto de cooperação técnica INCRA/ Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. *Novo retrato da agricultura familiar*. O Brasil redescoberto. Brasília, 2014.

PAIVA, J. B. de. Hábitos alimentares regionais no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar em um município do sertão baiano: uma abordagem qualitativa. 2011. 133 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Escola de Nutrição, Salvador, 2011.

PAIVA, A. G.; VALE, T. C. S. C. Direitos Humanos, Políticas Públicas e Partidos Políticos no Brasil (1995-2015): o caso da segurança alimentar (dos projetos). Anais... III Encontro

Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas 30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES), 2011.

PAZ, C. R.; TEO, A.; CORRÊA, E. N.; GALLINA, L. S.; FRANZOLI, C. National school meal program: adhesion, acceptance and circumstances of food distribution in school. 2009.

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

PLEIN, Clério. **As metamorfoses da agricultura familiar**: o caso do município de Iporã d' Oeste, Santa Catarina. Porto Alegre; UFRGS/PGDR, 2003. [Dissertação de mestrado].

PLOEG, J. D van der . O modo de produção camponês revisitado. In: SCHNEIDER, S (Org.). **A diversidade da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

PLOEG, J. D. van der. **Camponeses e Impérios alimentares**: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

PLOEG, J.D. van der; JINGZHONG, Y.; SCHNEIDER, S. Rural development through the construction of new, nested markets: comparative perspectives from China, Brazil and the European Union. *Journal of Peasant Studies*, jan.2012.

PORTUGAL, A.D. "O desafio da agricultura familiar. **Revista Agroanalysis**, São Paulo (2004).

PRADO, Tatiana Resende et al. Agricultura familiar na alimentação escolar: estudo de caso em dois municípios de Minas Gerais. *Nutrire*, São Paulo, v. 38, n. 3, p. 256-268, dez. 2013. p. 265.

REINACH, S.; CORÁ, M. A. J.; BONDUKI, M. R. P. C. A Inclusão da Agricultura Familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: **Anais do XXXVI Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 22 a 26 de setembro de 2012.

ROCHA, Ana Angélica Bezerra de Melo et al. Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise sobre os fatores que incidem na qualidade da sua implementação nos municípios brasileiros. 2014.

ROZENDO, C.; BASTOS, F.B.C; MOLINA, W.S.L. A implementação das novas diretrizes do PNAE: desafios institucionais. In: VI Encontro da Rede de Estudos Rurais, 2014, Campinas. VI Encontro da Rede de Estudos Rurais. Campinas, 2014.

SABOURIN, Eric. Aprendizagem coletiva e construção social do saber local: o caso da inovação na agricultura familiar da Paraíba. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n.16, Rio de Janeiro, p. 37-61, 2001.

SABOURIN, E.; XAVIER, J. H. V.; TRIOMPHE, B. Um olhar sobre os enfoques e métodos no Projeto Unaf. In: OLIVEIRA, M. N. de; XAVIER, J. H. V.; ALMEIDA, S. C. R. de (Ed.). **Projeto Unaf**: pesquisa e desenvolvimento em assentamentos de reforma agrária. Planaltina, DF: Embrapa Cerrados, p. 53-93, 2009.

SABOURIN, Eric. Marcel Mauss: Teoria da Reciprocidade e sócio-anthropologia do desenvolvimento. **Sociologias** (UFRGS. Impresso), v. 27, p. 24-51, 2011.

SANTOS, Milton: concepções de geografia espaço e território. *Geo UERJ* - Ano 10, v.2, n.18, p. 24-42, 2008.

SARAIVA, E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **SciELO Brasil. Ciênc. Saúde Coletiva**, vol.18, nº 4, pp.927-935. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141381232013000400004&script=sci_arttext>. Acesso em 26 set. de 2017.

SCHNEIDER, S. **Agricultura familiar e Industrialização**. Porto Alegre, Ed. UFRGS, 2ª Edição, 1999.

SCHNEIDER, S. A pluriatividade como estratégia de reprodução social da agricultura familiar no Sul do Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 16, p. 164-184, 2001.

SCHNEIDER, S. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências e Sociologia**, São Paulo, SP, v. 18, n. 51, p. 99-122, fev. 2003.

SCHNEIDER, S. RADOMSKY, G. F. W. A pluriatividade e as transformações do mercado de trabalho rural gaúcho: estudo de caso no município de Barão, RS. In: CAMPANHOLA, C; GRAZIANO DA SILVA, J. (ed.). **O novo rural brasileiro: renda das famílias rurais**. V. 5. Brasília, p. 263-320, 2004.

SCHNEIDER, S.; ESCHER, F. A contribuição de Karl Polanyi para a sociologia do desenvolvimento rural. *Sociologias*, Porto Alegre, v.13, n. 27, p.180-220, maio/ago. 2011.

SCHNEIDER, A. A participação da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de São Lourenço do Sul. 2013. 39 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, São Lourenço do Sul, 2013.

SANTOS, M. **Espaço e método**. São Paulo: Ed. Nobel, 1985.

SILVA, S. P. Políticas públicas e agricultura familiar: uma abordagem territorial do PRONAF no Médio Jequitinhonha. 2008. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2008.

SILVA, W. H. da et al., **Agricultura familiar e mercados institucionais: uma análise acerca da operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Unaí, MG**. Unaí: INESC, 2014.

SOARES, P. Análise do programa de aquisição de alimentos na alimentação escolar em um município de Santa Catarina. 2011. Dissertação (Mestrado em Nutrição) – Programa de Pós-Graduação em Nutrição, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. As mulheres rurais e a diversidade de produtos no Programa de Aquisição de Alimentos. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos. Brasília: MDS, pg. 114-152, 2014.

SILVA, F. P. M. Desenvolvimento territorial: A experiência do Território do Sisal na Bahia (Dissertação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG). 2012.

SILVA, C. A. M. et al. O Programa Nacional de Alimentação Escolar sob a ótica dos alunos da rede estadual de ensino de Minas Gerais, Brasil. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v.18, n.4, p.963-969, 2013.

STEFANINI, MLR. **Merenda Escolar: História, Evolução e Contribuição no Atendimento das Necessidades Nutricionais da Criança**[dissertação]. São Paulo: Universidade de São Paulo; 1997.

STURION, G. L. et al. Fatores condicionantes da adesão dos alunos ao Programa de Alimentação Escolar no Brasil. **Revista de Nutrição**, 2005.

TRICHES, R. M. Reconnectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar 2010. (Tese Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

TRICHES, R. M.; BACCARIN, J.G. Interações entre alimentação escolar e agricultura familiar para o desenvolvimento local. In: TEO, C.R.P.A.; TRICHES, R.M. (Org.). *Alimentação Escolar: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento*. 1ed. Chapecó: Argos, v. 1, p. 89-109, 2016.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, out. /dez. 2010.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Reconstruindo o “elo perdido”: a reconexão da produção e do consumo de alimentos através do Programa de Alimentação Escolar no município de Dois Irmãos (RS). *Revista Segurança Alimentar Nutricional*. Campinas, v.17, n.1, p.1-15, jan. 2010. Disponível em: . Acesso em: 12 ago. 2017.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UENO, V., FAGUNDES, G., HABIB, M., Análise comparativa entre feiras orgânicas e convencionais, no município de Campinas (SP). In: **Anais...** Congresso Brasileiro de Agroecologia e Seminário Estadual de Agroecologia, 9, Belém, 2015.

VALNIER, A. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma análise comparativa nos estados de Rondônia e Acre. 2011. 127 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional) – Departamento de Economia, Contabilidade e Administração,

Universidade de Taubaté, Taubaté.

VALNIER, A. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma análise comparativa nos estados de Rondônia e Acre. 2011. 127 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional) – Departamento de Economia, Contabilidade e Administração, Universidade de Taubaté, Taubaté.

VEIGA, J. E. O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica. São Paulo: Edusp/Hucitec, p.219 (1991).

VERGARA, S. C. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VILLA REAL, L. C. A problemática da produção e consumo de alimentos e o lugar da alimentação escolar: uma revisão de literatura. 2011.

VILLAR, SCHWARTZMAN, JANUARIO *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). **Rev Bras Epidemiol**; 16(1): 223-6, 2013.

WANDERLEY, M. N. B. Pequena Produção: Uma Perspectiva Comparativa. In VILLAS BOAS, Claucia e GONSALVES, Marco Antonio (orgs). **O Brasil na virada do século: o debate dos cientistas sociais**. Relume-Dumará, Rio de Janeiro, 1995.

WANDERLEY, M. N. B. **Olhares sobre o “rural” brasileiro**. Recife, 1998 (mimeo).

WANDERLEY, M. N. B. A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil. Anais SOBER, 2000.

WANDERLEY, M. N. B. *O mundo rural como espaço de vida*: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2009.

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

WILKINSON, J. Embeddedness, the new food economy and defensive localism. *Journal of Rural Studies*, v. 19, p. 23-32, 2003.

WILKINSON, J. **Mercados, redes e valores**: o novo mundo da agricultura familiar. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

XAVIER, J. H. V.; ZOBY, J. L. F.; OLIVEIRA, M. N. de. Uso do enfoque de P&D para apoiar o desenvolvimento da agricultura familiar: a experiência dos Projetos Silvânia e Unaí. In: FALEIRO, F. G.; SOUSA, E. dos S. de. **Pesquisa, desenvolvimento e inovação para o Cerrado**. Planaltina, DF: Embrapa Cerrados, p. 99-108, 2007.