



## **POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O CENÁRIO DO PNAE – BAHIA**

Marcos Raimundo Pitangueira Pereira<sup>1</sup>  
Maria Lúcia da Silva Sodré<sup>2</sup>

### **RESUMO**

Estudos no campo da Sociologia Rural apontam o quanto estratégias de participação social tem sido essenciais enquanto critério de legitimidade e acesso às políticas públicas para o meio rural, a partir do reconhecimento das demandas de direitos da agricultura familiar. Nesse cenário, o programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE se constitui como uma alternativa de mercado para os agricultores familiares que, via de regra, enfrentam dificuldades de comercialização dos seus produtos. O objetivo deste trabalho foi analisar os impactos para os agricultores familiares face às influências do PNAE nos distritos de Maria Quitéria e Tiquaruçu em Feira de Santana - BA. Metodologicamente foi utilizada uma pesquisa de campo, de caráter descritivo e abordagem qualitativa. Os instrumentos de coleta de dados foram entrevistas semiestruturadas com 10 agricultores de cada distrito. Os principais resultados apontaram que mesmo com fragilidades na organização interna e na participação social dos agricultores estas são essenciais para o acesso ao PNAE enquanto política de inclusão produtiva e de mercado para agricultores familiares, que, isoladamente ou agrupados em cooperativas e associações, acessam os mercados institucionais gerando ocupação e renda que complementam o orçamento familiar no campo. De forma geral, o PNAE foi bem avaliado pelos entrevistados, com impactos positivos, necessitando de pequenos ajustes para o fortalecimento da inclusão social, política e econômica dos agricultores. Concluiu-se que, fundamentalmente também se faz necessária uma maior participação do poder público municipal, não apenas na organização da base de produção como também no apoio a organização para comercialização e chamadas públicas.

**Palavras-chave:** Mercados Institucionais. Agricultura Familiar. Participação Social.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Gestão de Políticas Pública e Segurança Social/UFRB. E-mail: mpitangueiras@car.ba.gov.br

<sup>2</sup> Doutora em Sociologia/UFPE - Professora da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia/UFRB. E-mail: mlsodre@ufrb.edu.br

## INTRODUÇÃO

O tripé representado pelo estado em ação, somado pela participação social, e, associado às demandas da população rural na luta por direitos tem se apresentado com maior frequência nos últimos anos, e, é de fundamental importância, no sentido de tornar evidentes as lutas dessa categoria, especificamente, os agricultores familiares, e, a busca pelo atendimento de suas demandas via ações de políticas públicas.

A agricultura familiar, enquanto categoria social de análise, já é de conhecimento público, que nasceu como forma de legitimidade de uma ação do estado, através de políticas públicas, que teve nas lutas por reconhecimento e direitos empreendidos por um conjunto de demandas apresentadas há décadas por agricultores, movimentos sociais, ong's, etc., que envolve, dentre outras demandas, o acesso à terra, ao crédito agrícola, à assessoria técnica, a infraestrutura social e produtiva, que tenha como consequência o desenvolvimento no campo.

Nesse sentido, estratégias de participação social têm sido fundamentais enquanto critério de legitimidade e acesso às políticas públicas para o campo via empoderamento da população rural comprometida em conquistar sua autonomia, como ressalta Gohn (2004, p. 23) “para que ela seja protagonista de sua própria história”, com uma participação real da sociedade civil na projeção das políticas públicas.

Estes acontecimentos foram os elementos essenciais para que o Estado passasse a enxergar a agricultura familiar enquanto categoria social importante dentro do espaço rural, buscando, nesse sentido, alterar suas ações.

Historicamente o segmento representado pelos pequenos agricultores sempre teve uma importância secundária na estrutura agrária brasileira, mas que a partir de 1996 começou a ser alterado com a instituição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que foi seguido por diversas outras políticas públicas e programas governamentais voltadas para o setor.

Dentre elas, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), cuja Lei 11.947/09 institui que no mínimo 30% dos recursos destinados para as compras da alimentação escolar, que é repassada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento

Escolar (FNDE), sejam destinados para compra de produtos da agricultura familiar, e, desta forma, possibilitar alavancar, ao mesmo tempo, o setor da agricultura familiar, via alternativa de mercado, e levar mais qualidade alimentar aos alunos da rede pública do município, viabilizando o desenvolvimento do território em que está inserido.

A defesa de um desenvolvimento territorial tem revelado como o Estado pode intervir no contexto da população do campo, através de políticas públicas, que nos anos 1990 trouxeram modificações via constituição dos conselhos municipais, assim como, pela participação da sociedade civil local, nas tomadas de decisões e na implementação das políticas de forma descentralizada, e não mais apenas no cenário da esfera de ação do governo federal.

No caso do PNAE, a conquista só foi possível via participação de vários atores e sujeitos locais, tais como, as entidades executoras como os gestores municipais e diretores escolares, os nutricionistas, o Conselhos da Alimentação Escolar, (CAE), e as organizações sociais dos agricultores, via formação de um arranjo institucional para que o programa fosse implementado com sucesso.

Daí a necessidade de se discutir a relevância dos agricultores familiares em adotarem estratégias de participação e de gestão em suas propriedades, a fim de melhorar a organização social interna e a produtividade, vislumbrando alcançar a sustentabilidade da propriedade como um todo.

Diante da importância socioeconômica da agricultura familiar no estado da Bahia, assim como o PNAE enquanto canal alternativo de comercialização para este público, este trabalho teve como objetivo analisar os impactos para os agricultores familiares face às influências do PNAE nos distritos de Maria Quitéria e Tiquaruçu em Feira de Santana<sup>3</sup> no estado da Bahia, vislumbrando investigar o processo de participação social dos agricultores familiares no PNAE, os seus produtos, suas potencialidades e dificuldades quanto à operacionalização entre quem compra e quem vende os produtos.

Para tal, metodologicamente foi realizada uma pesquisa de campo tendo

---

<sup>3</sup> Situada no semiárido da região Nordeste do Brasil, no território do Portal do Sertão, Feira de Santana é a segunda maior cidade do Estado da Bahia (627 477 hab.). Representa a segunda economia da Bahia, com amplitude de vínculos econômicos e relações de transações comerciais de um complexo de regiões, possui uma economia diversificada em agropecuária, comércio, indústria e de serviços de apoio urbano. Está a 108 km de distância da capital do estado. (IBGE, 2010).

como método um estudo de caso, de caráter descritivo e com abordagem qualitativa. Foi utilizado o levantamento bibliográfico como suporte teórico e metodológico somado a pesquisa documental. Os instrumentos de coleta de dados utilizados na pesquisa de campo foram entrevistas semiestruturadas com 20 (vinte) agricultores familiares, sendo 10 de Maria Quitéria e 10 de Tiquaruçu, ambos fornecedores de alimentos produzidos em suas propriedades ao PNAE em atendimento a Lei 11.947/09.

## **1. POLÍTICAS PÚBLICAS E AGRICULTURA FAMILIAR**

O termo Política Pública não possui uma única definição, mas pode ser compreendida como um instrumento ou um conjunto de ações governamentais que determinam a elaboração de uma ação no sentido de confrontar-se com os problemas públicos. Caracteriza-se, assim, como um sistema de metas e planos elaborado pelas três esferas governamentais – união, estados e municípios – alcançando o bem-estar da população (SOUZA, 2006).

No entanto, cabe ressaltar que, nem sempre as políticas públicas são organizadas pelo governo, concebendo de fato as necessidades apontadas pela sociedade de uma maneira geral. Sendo assim, a participação social da sociedade civil organizada tem um papel fundamental e de grande importância no processo de encontro e união ao poder público, cobrando políticas que tenham relação com as necessidades reais da população (SECCHI, 2012).

A ideia de que as políticas públicas vão mais a frente das ações governamentais são descrita também por Schneider (2005), que utiliza da expressão “redes de políticas públicas”, para indicar a ideia do problema, do debate, da implementação e do processo político de um problema público “não é mais um assunto exclusivo de uma hierarquia governamental e administrativa integrada, senão que se encontra em redes, nas quais estão envolvidas organizações tanto públicas quanto privadas” (SCHNEIDER, 2005, p. 37).

Tomando como objeto de estudo as políticas públicas no âmbito da agricultura familiar, destaca-se que o Governo Federal vem buscando requerer o desenvolvimento rural, a partir da implementação de políticas públicas retrocedidas

ao fortalecimento da agricultura familiar, sendo desta, a nova circunstância da política e das demandas específicas para as populações rurais, sugerindo novas oportunidades para as famílias dos pequenos agricultores no Brasil (RIBEIRO; DIAS, 2013).

Perante o cenário, a Secretaria da Agricultura Familiar – SAF seleciona 04 (quatro) eixos que direcionou ações e instrumentos de suas políticas, no sentido de basear as estratégias de desenvolvimento rural: Combate à pobreza rural, esta vertente no sentido de integrar e consolidar políticas, ações e programas, de caráter interministerial, alicerçados na garantia de assistência técnica e extensão rural e de renda mínima, no acesso a crédito e no apoio à comercialização. Além disso, a segurança e soberania alimentar vislumbrando valorizar e organizar a oferta de alimentos produzidos pela agricultura familiar.

A política pública brasileira no âmbito da Agricultura Familiar, como já destacada, foi instituída a partir da década de 1990, se ajustando na reprodução do processo histórico de desenvolvimento econômico do Brasil. A implantação de uma efetiva política pública para a agricultura familiar no Brasil tem efetividade com a legitimação do PRONAF a partir de discussões entre os estudiosos da questão (agrônomos, economistas, geógrafos, sociólogos), assim como, pela participação social através da ação dos movimentos sociais e das organizações dos pequenos agricultores na reivindicação das demandas do campo.

Reivindicação baseada, sobretudo, devido à importância deste setor para o abastecimento alimentar e ao tratamento recebido do Estado, em relação à agricultura patronal, ao longo da história do país.

Não se pode negar que as ações de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar têm apresentado impactos positivos para o campo. Dados demonstrados no Plano - Safra da agricultura familiar 2017/2020, evidencia que a agricultura familiar é um dos segmentos importantes para o desenvolvimento do Brasil, fazendo parte de aproximadamente 4,4 milhões de famílias agricultoras, o que representa 84% dos estabelecimentos rurais brasileiros.

A agricultura familiar é uma atividade econômica, assim vem dela 38% do valor bruto da produção agropecuária, e, o setor responde por sete em cada dez postos de trabalho no campo. Ela é também bastante produtiva, pois é responsável pela produção de mais de 50% dos alimentos da cesta básica brasileira, sendo um

importante instrumento de controle da inflação (IBGE, 2016).

Os dados do Censo Agropecuário do IBGE sinalizam que a maioria da população no meio rural é formada por famílias de agricultores familiares, e, na Bahia estes somam 675 mil famílias (IBGE, 2006). A Bahia representa o estado com o maior número de estabelecimentos de agricultores familiares do Brasil, e responde por 7% do PIB do Estado, no entanto, um dos grandes gargalos deste setor da economia sempre foi a comercialização de seus produtos, e, não necessariamente a produção como podem acreditar os menos atentos ao tema.

Com a promulgação da Lei 11.947/09 a qual obriga à compra de pelo menos 30% dos alimentos destinados a alimentação escolar dos agricultores familiares, elevam-se as possibilidades de comercialização alternativa para este segmento, via mercado institucional. A produção de base familiar de alimentos está presente em todo território baiano, no entanto, com diferenciações por tipo de produtos e em volumes de produção.

Além do PRONAF existem outras políticas públicas voltadas para este segmento que visam atender os ditos mercados institucionais os quais se caracterizam por compras feitas, em geral, pelos governos com objetivo de atender alguma demanda específica do mesmo, e garanti oportunidade de mercado e de aprendizagem para os agricultores familiares.

A agricultura familiar tem enfrentado muitos problemas ao longo da história em diversas áreas, como já visto, desde a produção, ao acesso a terra, à tecnologia, à assistência técnica, dentre outros, no entanto, estudos apontam que a comercialização dos seus produtos ainda se configura como um gargalo para esta categoria social.

Neste sentido, políticas públicas que venham reduzir os problemas em relação ao acesso aos mercados são estratégias importantes, e, neste contexto, destacam os programas vinculados aos mercados institucionais que têm como objetivo proporcionar uma alternativa de comercialização para os produtos produzidos pela agricultura familiar.

A modalidade de mercado institucional amplia as oportunidades de comércio para a agricultura familiar, permitindo que órgãos de administração direta ou indireta da União, estados, Distrito Federal e municípios comprem, com seus próprios recursos, alimentos (VILLA REAL, 2011, p. 58). Assim, estes mercados são

oportunidades de comercialização dos produtos da agricultura familiar, gerando renda aos produtores e promovendo a segurança alimentar dos brasileiros por meio dos Programas de Alimentação Escolar – PNAE e o de Aquisição de Alimentos – PAA (VOGT, 2009).

### **1. 1. O PNAE E A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE teve sua origem na década de 40, mas foi em 1988 que a divulgação da nova Constituição Federal, dava o direito à alimentação escolar para todos os alunos do Ensino Fundamental. É considerada a política social mais antiga do Brasil.

A finalidade da alimentação escolar é colaborar para aprendizagem e rendimento do aluno cujas refeições respondam às necessidades nutricionais diárias de, no mínimo 15% no período de permanência na escola; efetivar a educação nutricional adaptada ao programa pedagógico; estimular a economia da localidade considerando os hábitos e a tendência agrícola da região; colaborar para atingir as diversas extensões da sustentabilidade com o propósito de constituir hábitos saudáveis e sustentáveis dos alunos favorecidos e suas famílias (ACCIOLY, 2014).

Mas qual a importância da agricultura familiar no contexto do PNAE? É nesse sentido que cabe destacar que há alguns anos, a Lei da Alimentação Escolar abriu um novo mercado para a produção da agricultura familiar, nela está definida que no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a alimentação nas escolas brasileiras fossem destinados à compra de produtos da agricultura familiar, daí a sua relação direta com a agricultura familiar.

Para ter o acesso ao PNAE, os agricultores familiares, os assentados da reforma agrária, os extrativistas, os povos e comunidades tradicionais devem participar das chamadas públicas dos estados e municípios para compra de alimentos, com dispensa de licitação. O agricultor interessado seja individual ou em grupo<sup>4</sup> deve apresentar sua proposta para comercializar, dentro do prazo estipulado

---

<sup>4</sup> A Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) reconhece o agricultor familiar através da DAP – Declaração de Aptidão do Pronaf/CAF Cadastro de Agricultura Familiar, que é um documento, um mecanismo para identificar o agricultor familiar, sendo aplicado para ingresso as políticas públicas. A DAP pode ser de pessoa física que identifica o fornecedor

e assim aguardar o resultado da seleção. Cabe destacar que, quando organizado internamente, o agricultor tem maiores possibilidades de viabilizar a comercialização de seus produtos, frente ao poder de barganha.

Vale salientar ainda que, os beneficiários diretos do programa, além dos agricultores familiares, são também os alunos da educação infantil (creches e pré-escolas), do ensino fundamental, da educação indígena, das áreas remanescentes de quilombos e os alunos da educação especial, matriculados em escolas públicas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ou em estabelecimentos mantidos pela União, bem como, os alunos de escolas filantrópicas, em conformidade com o Censo Escolar realizado pelo INEP no ano anterior ao do atendimento (FNDE, 2006).

As instituições executoras (estados, Distrito Federal e municípios) têm a autonomia para administrar o dinheiro repassado pela União e compete a elas a complementação financeira para a melhoria do cardápio escolar, conforme estabelece a Constituição Federal.

A participação é aberta para todos os Estados, o Distrito Federal e municípios, bastando o cumprimento os seguintes critérios - Aplicação dos recursos exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios; Instituição de um Conselho de Alimentação Escolar (CAE), como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento. Quanto às exigências: Prestação de contas dos recursos recebidos; Cumprimento das normas estabelecidas pelo FNDE na aplicação dos recursos (BRASIL, 2017).

A Entidade que executa o programa não pode gastar os recursos do com qualquer tipo de gênero alimentício. Deverá contrair alimentos definidos nos cardápios do programa de alimentação escolar, que são de responsabilidade da Entidade Executora, elaborados por nutricionistas habilitados, com a participação do CAE e respeitando os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e de preferência por produtos básicos, dando prioridade aos semielaborados e aos in natura (BRASIL, 2017).

---

particular e a sua família e também a jurídica que sua identificação são as formas associativas de agricultores familiares, sendo regulados em pessoas formalizadas e organizados em pessoas jurídicas – associações ou cooperativas. (BRASIL, 2017).

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, instituirão, por instrumento legal próprio, o CAE constituído por 07 membros assim distribuídos; 01 representante do poder Executivo; 01 representante do poder Legislativo; 02 representantes dos professores; 02 representantes de pais de alunos, indicados formalmente pelos conselhos escolares, associações de pais e mestres ou entidades similares; 01 representante de outro segmento da sociedade civil, indicado formalmente pelo segmento representado (cada membro titular do CAE terá um suplente da mesma categoria) (BRASIL, 2017).

É importante ressaltar que, existem alguns gargalos nesse cenário, dentre os quais, decorrentes da baixa rentabilidade das pequenas propriedades rurais, das escolas que não tratam da realidade do campo em suas disciplinas, da falta de políticas e incentivos governamentais direcionados aos jovens, e em alguns casos, das entidades executoras que não cumprem com a seu papel na organização e execução das compras e orçamento, representada, sobretudo, pela não elaboração dos cardápios que contemplem produtos da agricultura familiar local.

Por outro lado, existem situações em que os agricultores não são organizados internamente, seja em associações ou cooperativas, para atender ao programa, e assim, a não participação social de forma efetiva também cria impedimentos para o acesso ao PNAE. Daí a importância que os agricultores possam participar de forma mais ativa, inclusive nos conselhos municipais na luta pelas suas demandas e direitos.

Carneiro defende (2002) que os conselhos são espaços extremamente importantes e necessários, são públicos e de caráter híbrido, pois, ao mesmo tempo, *são parte do Estado e da sociedade*, e acima de tudo, com possibilidades de tomada de decisões nas agendas públicas através da representação dos interesses de um grupo. Ressalta ainda que, “os conselhos são canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo” (CARNEIRO 2002, p.280), portanto representa um instrumento potencial de transformação política.

Na mesma linha, defende-se que a participação nos conselhos municipais representa, por um lado, à própria participação da sociedade civil organizada, e por outro, a construção de políticas públicas e programas de modo mais transparente, e,

sobretudo, adequado às necessidades e interesses dos setores aos quais estariam ligadas.

Nesse contexto, a gestão do PNAE, pode contar com a participação social de vários agentes no município, estes essenciais para que seja priorizada a produção local, e a criação de um canal de comercialização para a agricultura familiar. Dentre os agentes estão nutricionistas, responsáveis pela elaboração do cardápio e aceitação dos gêneros alimentícios dos produtores rurais, o CAE, órgão responsável pela fiscalização e do uso do recurso aplicado na alimentação escolar. Além disso, são instrumentos importantes os órgãos de assessoria técnica e a própria organização e empreendimentos da agricultura familiar, objetivando possibilitar a reprodução social e econômica no campo.

Perante o exposto, o associativismo manifesta-se como uma maneira de sistematização dos agricultores familiares para melhor assegurar seus direitos, defrontando desafios, todavia com imenso potencial. Nesse contexto, ressalta Pinheiro que,

O associativismo representa uma dentre as várias experiências de organização que reúne agricultores familiares que se multiplicaram pelo país desde a década de 1980. Surge devido à preocupação em relação a temas como a obtenção de crédito agrícola, a melhoria das condições de produção e comercialização, problemas que ganharam espaço à medida que se verificava que a luta pelo acesso ou permanência na terra não resolvia em definitivo a situação precária de grande parte dos agricultores do país. O momento político vivido no país nesse período também teve influência no aparecimento dessas novas formas de organização, visto que os anos 80 iniciaram-se sob o signo de mudança e, comunidade e participação passaram a ser palavras-chave no debate sobre o município e poder local (PINHEIRO, 2001, p. 69).

O objetivo das organizações sociais é sem dúvida, o de proteger as predileções dos associados, assim como, estimularem o melhoramento no que concerne a técnica, seja ela econômica e/ou social na defesa dos seus interesses. No entanto, sabe-se que a prática do funcionamento das organizações sociais vinculadas à agricultura familiar enfrenta obstáculos de efetiva participação, assim se faz necessário uma busca constante pela participação efetiva dos seus membros, como desafios diários para as organizações vinculadas à agricultura familiar.

## **2. IMPACTOS DO PNAE: VISÕES DOS AGRICULTORES FAMILIARES DE MARIA QUITERIA E TIQUARUÇU - FEIRA DE SANTANA/BA.**

No município de Feira de Santana a formação dos arranjos institucionais necessários para o desenvolvimento do PNAE ocorreu com a participação social de alguns atores que atuaram diretamente para o que o programa funcionasse, por um lado, enquanto uma alternativa de mercado para a agricultura familiar, e, por outro proporcionasse uma alimentação rica em nutrientes para as crianças e adolescentes, nesse sentido, os municípios investigados de Maria Quitéria e Tiquarçu, foram beneficiados por este arranjo inicial.

Neste contexto, o trabalho de campo apontou que o programa no Município de Feira de Santana foi demandado pela organização dos agricultores familiares ao conselho municipal de desenvolvimento rural sustentável em meados de 2009 quando tomaram conhecimento da Lei 11.947/09, e, assim, foi solicitada uma audiência com o secretário de educação da época que os informou que aquele ano não teria mais como realizar chamada pública em virtude das compras já terem sido realizadas, mas que no ano seguinte, portanto em 2010, seria realizada uma chamada pública para atendimento desta solicitação.

O município de Feira de Santana vem cumprindo com a legislação em vigor, referente à compra de produtos da agricultura familiar em atendimento ao PNAE, e, inclusive apoiando os agricultores marcando reuniões com merendeiras, agricultores e demais atores envolvidos e ainda disponibilizando espaços para recepção dos produtos oriundos da agricultura familiar buscando um bom andamento do programa. Este fato foi ressaltado também pelos agricultores entrevistados que informaram do apoio municipal via capacitações dos agricultores para as chamadas públicas do PNAE.

No entanto, ainda que o PNAE tenha sido concebido com a participação de agentes importantes envolvidos no processo como gestor municipal, nutricionistas, organizações de agricultores, etc., nos municípios estudados foram identificados em campo algumas fragilidades em seu desempenho, que serão apresentadas mais a frente.

Por outro lado, o campo apontou como potencialidades, sobretudo, a importância do PNAE para os agricultores familiares, pois, dentre os 20 agricultores

pesquisados tanto no distrito de Maria Quiteria quanto no distrito de Tiquaruçu pode-se observar a importância do PNAE para este público, segundo entrevistas, este programa representa uma parcela significativa de suas rendas. Mesmo que parte destes agricultores já acessaram outras políticas públicas como o PRONAF e o PAA. O campo ressaltou que o PNAE é hoje a sua maior fonte de renda proveniente de venda para o mercado institucional sendo distribuída da seguinte forma: 5% dos pesquisados aferem até 500,00 (quinhentos reais) com o programa; 45% destes alcançaram de 501,00 (quinhentos e um reais) até 1500 (mil e quinhentos reais) com as vendas para o PNAE e 50% dos demais estão na faixa de 2001,00 (dois mil e um reais a 3.500,00 (três mil e quinhentos reais)).

Outro aspecto relevante apontado pela pesquisa foi à concentração de fornecimento dos produtos produzidos pelas famílias pesquisadas para o mercado institucional PAA e PNAE e com uma grande parcela destinada a este último cerca de 100% dos produtores de Maria Quiteria e 90% de Tiquaruçu, reforçando sobremaneira a importância deste programa para os dois distritos.

Apesar de entender a importância dos mercados institucionais para os dois distritos é necessário também que o município através de sua assistência técnica aponte outros mercados como forma de garantir a saúde financeira das famílias caso haja algum problema que venha a impedir as famílias de venderem ao programa.

Cerca de 80% dos pesquisados possuem o tamanho de suas propriedades variando entre 1 a 4,5 tarefas. Estes tamanhos de propriedades estão distantes do valor correspondente ao módulo fiscal do Município de Feira de Santana que correspondem a 30 ha ou algo em torno de 70 tarefas, segundo o sistema nacional de cadastro rural, e isto aumenta a pressão econômica e socioambiental sobre as unidades de produção familiares dos dois distritos, representado pelo minifúndio.

Esta condição aumenta a responsabilidade e importância do PNAE para estes agricultores os quais, vivem em sua grande maioria, dependentes das propriedades desde que nasceram, e enfrentam ainda o problema da sucessão familiar, o que culmina na redução gradativa dos tamanhos das propriedades em virtude da sua divisão entre os sucessores, e, desta forma, os mais jovens tem maior dificuldade de acesso aos meios de produção, e àqueles que o tem precisam ser cada vez mais eficientes em sua função produtiva para compensar esta redução. Por outro lado,

eles continuam trabalhando em família provando que mesmo com todas as dificuldades existem ainda há laços de afetividade com a unidade de produção familiar.

Com relação ao envolvimento da família nas atividades produtivas foi observado pela pesquisa, que os responsáveis pelo desenvolvimento das atividades nas unidades são tios, maridos, sobrinhos e, principalmente, os filhos. Dados apontaram, segundo a pesquisa, que 52% dos filhos de agricultores pesquisados participam ativamente da produção dos alimentos que têm como destino a venda para o PNAE nos dois distritos.

A participação deste público jovem é de extrema importância principalmente no contexto socioeconômico atual, onde a sua permanência na zona rural está cada dia mais difícil em decorrência de diversos problemas como falta de oportunidade de trabalho, falta de terras para cultivar, pouca infraestrutura entre outros fatores. Sendo assim, o programa, no cenário pesquisado, aponta para uma oportunidade para este grupo de poder estar perto da família e exercendo uma função digna e sustentável econômica e socialmente.

Os dados coletados nos dois distritos pesquisados apontam para uma grande participação feminina chegando a 90% dos pesquisados contra 10% do sexo masculino, demonstrando o potencial inclusivo do programa dentro da agricultura familiar. Este dado também nos revela que a própria natureza dos produtos destinados ao programa tem como característica ser produzida, via de regra, por mulheres como sequilhos, beijus, bolachas de goma, polpa de frutas, entre outros, enquanto os homens se concentram nas atividades mais braçais e pesadas da propriedade.

A idade dos agricultores entrevistados variou entre 25 a 60 anos tendo como maior concentração etária a faixa de 35 a 44 anos o que corresponde a 60% do total entrevistado e destes 85% vivem exclusivamente da atividade agrícola com algumas exceções, que juntas somam 15%, os quais trabalham no comércio ou são diretores de associações ou cooperativas, o que indiretamente ainda os liga à produção agrícola.

É importante constatar que apesar da participação dos jovens ser nula neste item ela aparece muito fortemente como 'ajudante' na propriedade ressaltando que apesar de ser força de trabalho constante na unidade de produção o jovem ainda

não aparece com grande protagonismo nas ações e comando dos empreendimentos rurais pesquisados.

No que diz respeito ao tipo e frequência da assistência técnica recebida a pesquisa revelou que o foco das mesmas se concentra em torno de 70% na orientação para a condução de lavouras e cerca de 30% se destinava orientação sobre manejo de pequenos rebanhos. Já se tratando de frequência a pesquisa revelou que nos dois distritos pesquisados 50% deste serviço é de natureza semanal enquanto que em torno de 40 % se dá de forma mensal.

E nesse sentido, a necessidade de uma maior distribuição das ações dos agentes de ATER nas localidades pesquisadas, constitui fragilidades verificadas no PNAE, pois de acordo com os dados é importante que o foco da assessoria técnica tenha mais horas destinado também para capacitação em relação às chamadas das políticas públicas e não apenas nas questões produtivas, uma vez que estes programas e projetos são de extrema importância para os entrevistados.

Ainda neste tema a pesquisa apontou que 64% desta assessoria são prestadas por ONG's, 25% pelo estado e 11 % através do município. Isto não significa que a assessoria prestada pelas entidades públicas não estatais seja melhor nem pior que a pública estatal, porém é papel do estado (Governo Federal, Estadual e Municipal) prestar este serviço com qualidade, frequência e em consonância com política nacional de Ater e isto não está ocorrendo, segundo aponta a pesquisa.

Segundo os dados da pesquisa de campo, os agricultores, já fornecem alimentos ao PNAE a mais de 05 anos, em média, comercializando uma gama de produtos. A comercialização dos produtos para o PNAE através das suas associações representa 95%. E apenas 5% do que é comercializado ocorre por meio de cooperativas, tanto para o distrito de Maria Quitéria quanto Tiquaruçu.

Os principais produtos comercializados tanto pelas associações quanto pela cooperativa são: sequilhos, aipim, polpa de frutas, verduras folhosas como alface, couve, cebolinha além de tomates e frutas "in natura" como manga, abacaxi, acerola, graviola goiaba e banana e ainda biscoito de goma, bolos e geleias, beijus.

É imprescindível destacar a importância da organização social destes grupos para o alcance dos seus objetivos de venda para o PNAE, e neste ponto o

associativismo possui uma parcela expressiva de participação, pois sem este tipo de trabalho, dificilmente haveria “sucesso” na relação dos agricultores com o programa.

Ainda neste ponto a pesquisa também levantou uma grande preocupação que é o número muito pequeno de cooperativas apenas 5% dos negócios são feitos via este canal o que representa um problema para o município, pois a associação não tem prerrogativa estatutária nem legal para comercializar, este papel cabe à cooperativa.

A pesquisa revelou que, em linhas gerais, não há grandes dificuldades na operacionalização do programa tanto em Tiquaruçu quanto em Maria Quitéria, onde 44% dos entrevistados alegaram não ter problemas para comercializar com o PNAE.

Porém, foram detectados alguns outros problemas importantes que traduzem em fragilidades e que podem dificultar o cenário, dentre eles, destacam-se os atrasos nos pagamentos para os agricultores, este problema foi citado por 28% dos pesquisados, bem como, a dificuldade em transportar os produtos, este apontado por 16% dos agricultores afirmando como um gargalo fundamental a ser resolvido. A estes problemas, somam-se a concorrência externa e a exigência de embalagem com, 8% e 4% respectivamente.

Dentre os principais pontos que devem ser melhorados no programa que foram levantados pelos entrevistados estão à questão do transporte dos alimentos e o pagamento dos agricultores o que ainda, para muitos agricultores tanto de Maria Quitéria quanto de Tiquaruçu, é um problema que apesar de não ser impeditivo para a venda é um complicador que dificulta a vida dos agricultores.

Tais problemas podem ser superados com uma maior integração do poder público com os agricultores, podendo inclusive organizar um calendário de pagamentos mais eficiente e rápido, bem como, montar uma estrutura de transporte com veículos da própria prefeitura ou até mesmo apoiando as entidades financeiramente na questão do transporte.

A compra dos produtos da agricultura familiar para utilização na alimentação escolar exige que os alimentos estejam em excelente qualidade e quanto a isto os agricultores dos dois distritos apontaram poucas ocorrências de devolução. Cerca de 85% dos pesquisados nunca tiveram produtos devolvidos, as devoluções que ocorreram (15%) estão ligadas às geleias estragadas que foram imediatamente devolvidas.

Estes dados são importantes e denotam o grau de organização e compromisso destes grupos, pois, produzem alimentos inclusive “in natura”, como já vistos, com alta perecibilidade, e, mesmo assim, os percentuais de perdas são relativamente baixos.

A pesquisa apontou também que a totalidade dos atores pesquisados faz algum tipo de controle sobre o montante produzido seja pesagem cerca de 30%, a contagem individual em torno de 55% ou avaliações feitas pela própria associação ou cooperativa, no entanto, o foco maior é nos alimentos frescos.

Da mesma forma a qualidade dos produtos é atendida, segundo eles, por conta de alguns procedimentos executados pelos agricultores como a higienização e sanitização dos alimentos principalmente nas frutas verduras e legumes, foi declarado que 32% deles os fazem.

Para os entrevistados, nos dois distritos, a grande importância do PNAE consiste no fato deste, de forma direta, promover a geração de trabalho (41%) e renda (38%) por meio das vendas dos itens produzidos na unidade de produção familiar através da força de trabalho da família, e, de forma indireta, promover em certa medida, a unidade familiar com o engajamento de jovens, mulheres e pessoas com mais idade que ainda podem trabalhar em atividades menos impactantes a sua saúde.

Foi indicado também pelas entrevistas, o percentual de 21% que atribuíram importância do Programa PNAE em relação à facilidade de venda via mercado institucional.

Outro fator importante no contexto da agricultura familiar é a atenção para as chamadas públicas de acesso ao programa por parte dos agricultores e suas organizações, e no caso específico dos dois distritos, o campo apontou que estes estão acompanhando os chamamentos dos editais, ressaltando que os últimos contratos dos pesquisados foram em 2016 e a grande maioria em 2017.

Cabe ressaltar ainda que, além das associações dos agricultores vinculados aos municípios estudados já possuem certa experiência na lida com o programa, também a secretaria de Educação do município promove diversas capacitações, e, entre elas aquelas que tratam do acesso ao PNAE, assim como organizações não governamentais (ONG's) como o Movimento de Organização Comunitária (MOC), a União de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes) e a

Associação das Cooperativas de Apoio a Economia Familiar (Ascoob) que, em muitos casos, ajudaram estas associações a acessarem o PNAE e ainda continuam formando agricultores e agricultoras.

Quando observamos a participação destes grupos nas chamadas públicas para fornecimento ao programa ficou claro que 95% dos pesquisados apontaram que não tiveram dificuldade em participar das chamadas, e, apenas em 5% dos casos apresentaram questões ligadas à própria organização e não por questões inerentes a chamada ou ao programa.

Estes números refletem duas situações: a importância do trabalho organizado das associações e cooperativas gerando oportunidades reais de melhoria de vida nos seus diversos aspectos e o envolvimento do poder público na preparação da chamada adequada aos produtos da agricultura local.

Cabe salientar que, é preciso entender também que, apesar do funcionamento não ter grandes entraves a sua execução existem gargalos que precisam ser superados como a demora nos pagamentos e a dificuldade no transporte, como observado, mas que, além disso, é preciso que se estimule a criação de cooperativas ou centrais de associações para que façam a comercialização dos seus produtos não só para o mercado institucional, mas também promover uma diversificação do portfólio de clientes como mercado privado e assim aumentar sua sustentabilidade, sobretudo econômica.

O estudo apontou ainda que, a efetividade do PNAE necessita de um constante e efetivo processo de capacitação de todos os envolvidos no Programa. E nesse sentido, a participação da agricultura familiar no fornecimento de alimentos ao Programa representa o marco legal do PNAE, não obstante, ainda permite que entidades executoras justifiquem o não cumprimento do mínimo exigido de várias maneiras.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em atendimento ao objetivo do trabalho, observou-se que, de forma geral, o programa foi bem avaliado pelos pesquisados, necessitando de pequenos ajustes para que fortaleça a inclusão social, política e econômica dos agricultores familiares

garantindo não só o fortalecimento dos agricultores familiares como a sequência do programa como também sua expansão em qualidade e volume adquirido com impactos positivos não só para os agricultores que produzem, mas também para os alunos que consomem estes alimentos.

É de conhecimento que nos últimos anos as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar fomentaram ganhos importantes para o setor, projetos e programas promoveram inclusões de diversas famílias no cenário econômico nacional em relação ao mercado institucional, o panorama da agricultura familiar brasileira ainda é de muita fragilidade, pois diversos fatores tanto internos como externos provocam a descontinuidade das ações.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem desempenhado um papel fundamental na inclusão de agricultores familiares que, isoladamente ou agrupados em cooperativas e associações, acessam os mercados institucionais gerando ocupação e renda que complementam o orçamento das famílias no meio rural além de em uma via de mão dupla promove também uma alimentação saudável aos alunos que as consomem.

Compreende-se que, no contexto do PNAE diversos requisitos devem ser contemplados, como o respeito ao percentual mínimo de 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE na aquisição de gêneros alimentícios mediante chamada pública. A elaboração de cardápios elaborados por um nutricionista que respeite as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, buscando na sustentabilidade e na diversificação agrícola da região, uma alimentação saudável e adequada.

Por outro lado, também é fundamental destacar a importância das instalações adequadas para o armazenamento dos alimentos com condições de higiene e de conservação, sobretudo para aqueles da agricultura familiar que são perecíveis, o cumprimento das atribuições vinculadas ao nutricionista, o mapa de produtos da agricultura familiar local, entre outros.

No entanto, cabe destacar ainda a necessidade de acesso a cursos de formação que promova capacitação dos conselheiros do CAE sobre a execução do PNAE, atuando como ferramenta importante de controle social, assim como uma maior participação do poder público municipal, não apenas na organização da base de produção como também no apoio a organização para comercialização e

chamadas públicas. E por fim, a extrema necessidade de maior organização interna e participação social nos espaços de discussão e tomada de decisão por parte dos agricultores familiares, como fator essencial para sua autonomia econômica e social, assim como, para o desenvolvimento do campo.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Juçara Ana Bastos da Costa. **Alimentação escolar e aquisição de alimentos da agricultura familiar**: Um estudo no estado da Bahia. Salvador, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) 2017, Brasília, DF, 124 p.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade** v.13, n.2, p.20-31, maio-ago 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902004000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902004000200003&lng=en&nrm=iso). Acesso em 04/11/2017

CARNEIRO, Maria José. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, V. 36, N.2, P 277-292, MAR/ABRIL. 2002.

IBGE. Censo Agropecuário. IBGE, 2006. Disponível em :<<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/>>. Acesso em: 11/12/17.

IBGE. Censo populacional 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/pt/> Acesso em 05/11/2017.

IBGE. Censo Agropecuário. IBGE, 2016. Disponível em :<<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/>>. Acesso em: 04/04/18.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (2006). Transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Documento eletrônico. Disponível em: [http://www.mpba.mp.br/atuacao/ceduc/eventos/2012/encontroEstadualEducacao/conteudo/Valmo\\_da\\_Silva\\_GESTaO\\_FINANCEIRA\\_DO\\_PNAE\\_3.pdf](http://www.mpba.mp.br/atuacao/ceduc/eventos/2012/encontroEstadualEducacao/conteudo/Valmo_da_Silva_GESTaO_FINANCEIRA_DO_PNAE_3.pdf) Acesso em: 04/11/2017.

PINHEIRO, Diógenes. **A agricultura Familiar e suas organizações**: o caso das associações de produtores. In: TEDESCO, João Carlos. Agricultura Familiar: realidades e perspectivas – organizado por João Carlos Tedesco - 3ª edição. Passo Fundo: UPF, 2001.

RIBEIRO, D.D.; DIAS, M. S. Políticas Públicas para a agricultura familiar: o PAA e o PNPB. **Mercator**, Fortaleza, v. 12, n. 27, p. 81-91, jan./abr. 2013.

SCHNEIDER, Sérgio. A pluriatividade e o desenvolvimento rural brasileiro. **Cadernos do CEAM**. Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial – Contribuições ao Debate. Brasília, ano V, n. 17, p. 23-42, fev. 2005.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas**, v.5. n.1, 29-58. 2005.

SOUZA, Celina. “Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa”, Caderno CRH 39: 11-24. 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. Cenqagere Learntng. São Paulo, 2012.

VILLA REAL, Luciana Correia. **A problemática da produção e consumo de alimentos e o lugar da alimentação escolar**: uma revisão de literatura. 2011.160f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia da UNICAMP, São Paulo, 2011.

VOGT, Silmara Patrícia Cassol. **A construção social do mercado institucional de alimentos**: estudo de caso do Programa de Aquisição de Alimentos na Região Ceireiro RS. 2009. 169f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural), UFSM, Santa Maria, 2009.