

Contribuições de três organizações para a comercialização da agricultura familiar no PNAE, no território sul litorâneo do Espírito Santo

Contributions of three organizations for the commercialization of family farming at PNAE, in the southern coastline territory of Espírito Santo

Contribuciones de tres organizaciones para la comercialización de la agricultura familiar em el PNAE, en la costa sur del território de Espírito Santo

Suely Ferreira da Cruz¹
Thiago Rodrigo de Paula Assis¹

Recebido em 27/06/2018; revisado e aprovado em 19/10/2018; aceito em 29/10/2018
DOI: <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v20i3.2063>

Resumo: Este artigo analisa as contribuições, vantagens e desvantagens de três organizações da agricultura familiar para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar, no território Sul Litorâneo do Espírito Santo (grupo informal, associação e cooperativa). A metodologia foi qualitativa com uso de análise documental, entrevistas e grupos focais. Verificou-se que cada organização tem contribuições e limitações, com destaque para o grupo informal que promove a participação dos agricultores, com menor exigência de formalização.

Palavras-chave: novos mercados; compras institucionais; alimentação escolar; políticas públicas.

Abstract: This article analyzes the contributions, advantages and disadvantages of three family farmer organizations to the execution of the National School Feeding Program in the Southern Coastline Territory of Espírito Santo (informal group, association and cooperative). The methodology was qualitative with the use of documentary analysis, interviews and focus groups. It was verified that each organization has contributions and limitations, with emphasis on the informal group that promotes the participation of farmers, with less formalization requirement.

Keywords: markets new; institutional purchases; school feeding; public policies.

Resumem: Este artículo analiza las contribuciones, ventajas y desventajas de tres organizaciones de la agricultura familiar para la ejecución del Programa Nacional de Alimentación Escolar, en el territorio Sur Litoral del Espírito Santo (grupo informal, asociación y cooperativa). La metodología fue cualitativa con el uso de análisis documental, entrevistas y grupos focales. Se verificó que cada organización tiene contribuciones y limitaciones, con destaque para el grupo informal que promueve la participación de los agricultores, con menor exigencia de formalización.

Palabras clave: nuevos mercados; compras institucionales; alimentación escolar; políticas públicas.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a agricultura familiar ganhou enfoque em vários debates, principalmente com a criação da lei n. 11.326 de 24 de junho de 2006 (Lei da Agricultura Familiar) e uma série de políticas públicas que preconizam o aumento da produção e inovação tecnológica no campo. Por outro lado, depara-se com os entraves da comercialização, principalmente pela dificuldade de acesso ao mercado.

Dentre a diversidade dos assuntos pautados dentro do desenvolvimento rural, a comercialização dos produtos da agricultura familiar e sua dinâmica de organização são instigantes. Consegue-se produzir, porém armazenar, processar e escoar a produção, quando se trabalha com volumes pequenos, torna-se um dos grandes entraves ao agricultor.

Dentre os principais fatores limitantes à comercialização dos agricultores familiares, destaca-se a distância dos locais de abastecimento e preços baixos repassados pelos

¹ Universidade Federal de Lavras (UFLA), Lavras, Minas Gerais, Brasil.



intermediadores, que muitas vezes não cobrem os custos de produção. Além disso, há a dificuldade de organização (formal e informal) para se inserir em outros canais, regularização sanitária, deficiência nas estruturas de armazenamento e transporte.

Apesar dos desafios, existem nichos de mercado e novos canais de comercialização que potencialmente podem ser explorados pelos agricultores familiares, que necessitam de estratégias e gestão eficiente para não só se inserirem, como também se manterem em um mercado cada vez mais exigente.

Nesse aspecto, destacam-se os programas de compras institucionais, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que, com a promulgação da lei 11.947/2009, trouxe a obrigatoriedade de que pelo menos 30% dos alimentos adquiridos para a alimentação escolar devem vir da agricultura familiar. Tal programa tem contribuído para aumentar a renda das famílias rurais, mas requer uma estruturação das organizações (associações, grupos informais e cooperativas) para gerir e participar dos processos de venda.

Além dos processos de vendas, essas organizações podem contribuir com os debates a respeito dos entraves que estão fora das unidades produtivas familiares, criando formas de comercialização, oferecendo oportunidade do agricultor familiar se capitalizar, dando uma nova dinâmica no meio rural e assim tornando-o mais atrativo e sustentável.

As associações e cooperativas de agricultores familiares podem criar mecanismos para facilitar o acesso aos mercados e fortalecer os canais existentes. Entretanto algumas não conseguem se firmar, pois apresentam dificuldades advindas dos aspectos legais, tornando-as estagnadas por não conseguir propor novas demandas, limitando o acesso a novos mercados.

No Território Sul Litorâneo do Estado do Espírito Santo, que possui presença marcante da agricultura familiar e de seus grupos organizados de maneira formal e informal, fortaleceram-se iniciativas para a participação da agricultura familiar em políticas públicas e foram criadas estratégias para a inserção em novos mercados e fortalecimento dos existentes, principalmente os de cadeias curtas, em que o agricultor geralmente já participa (mercado baseado na relação pessoal).

Diante disso, este trabalho teve como objetivo analisar as contribuições, vantagens e desvantagens de 3 organizações de agricultores familiares para a execução do PNAE, no Território Sul Litorâneo do Espírito Santo.

2 COMERCIALIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Na literatura há poucos estudos sobre comércio dos produtos da agricultura familiar até 1980. Segundo Mattei e Santos Junior (2009), nesse período, ocorreu o fim do modelo de industrialização baseado na substituição de importações, afetadas pelas crises externas dos preços do petróleo e dos juros norte-americanos, associadas à impossibilidade de novas substituições.

Até 1970, a agricultura familiar não tinha mercado unificado no Brasil, se restringia a mercados próximos, de autoabastecimento frequente e com forte relação de trocas. As políticas existentes eram restritas a determinados produtos e não para mercados agrícolas. Entretanto, com os processos de urbanização, surgem a unificação de mercados e o aparecimento dos entraves para a venda dos produtos. Segundo Wilkson (2006), o fim da substituição de importação em 1980, fez com que o governo se aliasse à pressão de organismos financeiros internacionais, aderindo às exigências da Organização Mundial do Comércio (OMC) e adotando políticas visando

ao crescimento das exportações, retirando a participação do governo na formação direta dos preços, das vendas e reduzindo as políticas setoriais, fragilizando a participação dos pequenos agricultores e cooperativas nos mercados.

O surgimento dos grandes hipermercados e sua expansão para o interior do país acarretou na substituição dos centros tradicionais de distribuição, excluindo pequenos agricultores individuais, que necessitavam se organizar para enfrentar os investimentos em transporte, logística, *packin* e a diversidade de produtos ofertados (WILKSON, 2006).

Até então, a inserção da pequena produção era vista pela intervenção pública relacionada apenas aos aspectos produtivos (terra, crédito, equipamentos) enquanto a parte externa da propriedade relacionada à comercialização ficava na mão do mercado, ou seja, as políticas se restringiam apenas a ações pontuais e não se preocupavam com as condições econômicas as quais o desenvolvimento da agricultura familiar deveria trilhar (BUAINAIN; ROMEIRO; GUANZIROLLI, 2003; WILKSON, 2006).

A partir de 1990, ocorre a “mundialização” dos produtos e uma forte concorrência dos produtos nacionais com estrangeiros, a agricultura começa a ser pressionada cada vez mais para a redução de custos e aumento da produção em escala, o que leva à especialização produtiva com o aumento espacial e a redução de ganhos por unidade de produção (WILKSON; MIOR, 1999). Aliados às exigências da OMC, cresce a exigência pela padronização da produção e a competição comercial (WILKINSON, 2006).

Nesse contexto, segundo Wilkison e Mior (1999), a agricultura familiar tem sua participação limitada, pois a alimentação desse sistema requer aderência cada vez maior à compra de pacotes externos (sementes, insumos e equipamentos), os quais necessitam de capital e altos investimentos. Outro fator importante é a disponibilidade de terra, pois manter a escala em área reduzida torna-se cada vez mais difícil.

A comercialização é um dos principais gargalos na agricultura familiar, uma vez que as políticas são pensadas para os grandes empreendimentos agrícolas, como os programas de garantia de preços, perdões de dívidas etc. Sendo assim, os agricultores ficam nas mãos de atravessadores ou na dependência de mercados locais (BUAINAIN; ROMEIRO; GUANZIROLLI, 2003).

Porém, mesmo em condições desfavoráveis há exemplos de muitos grupos de pequenos agricultores que inovaram suas organizações com novas tecnologias, reinserindo-se em vários mercados (WILKINSON; MIOR, 1999). Mas ainda existem outros mercados a serem conquistados pela agricultura familiar (WILKINSON, 2003).

Segundo Maluf (2004) a agricultura familiar se insere em dois mercados agroalimentares: As cadeias integradas nacionais e internacionais e os circuitos regionais de produção, distribuição e consumo. As cadeias integradas geralmente são formadas por cooperativas de grande porte, as corporações agroindustriais, a indústria alimentar, a intermediação mercantil e as redes de supermercados, com predominância de agricultura especializada e de grande escala. O sistema de integração nacional e internacional contempla cadeias específicas de *commodities* agrícolas.

Os circuitos regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos são formados em diversas regiões do Brasil e encontram-se distribuídos em núcleos urbanos de pequenas e médias dimensões. São integrados a cooperativas e associações de pequenos agricultores que beneficiam ou processam a matéria-prima, ou pequenos empreendimentos industriais e comerciais que transformam e distribuem os produtos no varejo tradicional (pequenos supermercados, mercearias, etc.). Inclui também o comércio especializado de refeição pronta, os locais de abastecimento

(feiras, sacolões etc.) e a venda direta (feiras livres, a domicílio, na propriedade etc.) dos agricultores aos consumidores (MALUF, 2004). A dificuldade de uma produção regular e padronizada para atender a demanda do mercado afeta a comercialização da produção familiar. Uma forma de minimizar esse problema é o associativismo, destacando-se a criação de cooperativas, que é de fundamental importância para a comercialização devido ao seu caráter não-industrial, em que os agricultores se beneficiam com a venda direta de seus produtos (BATALHA; BUAINAIN; SOUZA FILHO, 2005; COSTA; AMORIM JÚNIOR; SILVA, 2015; CREMONESE; SCHALLENBERGER, 2005; FREITAS *et al.*, 2009; GONÇALVES, 2015).

Outra alternativa para fugir desses mercados das grandes cadeias integradas é buscar os circuitos locais, inserindo-se nos mercados de nichos (MALUF, 2004; WILKSON, 2006). Segundo Wilkson (2003), existem dois conceitos importantes para compreender os sistemas agroalimentares locais e as estratégias para a agricultura familiar. Um é a sociologia econômica e outro é a teoria francesa das convenções. A sociologia econômica aborda a persistência e a vitalidade da economia informal e dos mercados de proximidade, baseados na confiança coletiva, de coordenação nas redes sociais que modelam a transação desses mercados, enquanto a teoria francesa das convenções privilegia a análise dos mercados de qualidade “superior”, como os produtos artesanais e com denominação de origem, validadas com selos e certificações.

Uma vantagem dos comércios locais é a relação que eles criam com os agricultores, a negociação é simples, em que alguns não encontram problemas relacionados à falta de regularização e periodicidade dos produtos. Na venda nas feiras, por exemplo, os problemas apontados são: a falta da disponibilidade do produto o ano inteiro e o transporte de mercadoria, mas há uma grande generosidade entre consumidor e agricultor, e isso não é empecilho para o processo de comercialização. Há casos em feiras livres em que, quando a relação é consolidada, o pagamento pode até ficar para a semana seguinte (KIYOTA, 1999).

Outro fator importante é que a produção para os circuitos regionais e locais privilegia a diversificação produtiva, pois há uma combinação entre consumo familiar e suas vendas, evitando perdas e garantindo o consumo familiar e sua reprodução (KIYOTA, 1999).

Outros espaços são os mercados de orgânicos e agroecológicos (FINATTO; CORRÊA, 2010); as compras institucionais (PNAE, Programa de Aquisição de Alimentos [PAA], Leite pela Vida) para atender escolas, asilos e creches; e o comércio justo e solidário, como por exemplo, as redes de comercialização solidária, que têm suas ações pautadas em uma política de solidariedade, considerando os aspectos ambientais e sociais da região inserida. Ao contrário dos *fast food*, surgem os *Slow Food* (PROENÇA, 2010) baseados em particularidades da cultura e da técnica e os canais com denominação de origem e indicação geográfica (Marcas Marketing) como o queijo da canastra (WILKSON, 2006), além dos mercados de produtos do agroextrativismo e produtos com elaboração sofisticada como artesanato, conservas e doces.

Entretanto a entrada em mercados de nichos depende da organização para assegurar os processos de comercialização, um bom exemplo são as redes de economia solidária que ajudam a articular as vendas².

Apesar dos novos mercados a serem explorados pela agricultura familiar, ainda há problemas a serem enfrentados. Destaca-se a capacidade limitada de repetir boas experiências

² O relato organizado por Ribeiro, Galizoni e Assis (2012), no livro “Economia Solidária no Brasil: Uma conexão em rede”, apresenta um panorama de diversas experiências do comércio solidário e sua atuação nas cinco regiões do Brasil

locais, pois a maioria é enraizada na cultura local. Além disso, a legislação que normatiza e a padronização da produção são grandes problemas enfrentados pela agricultura familiar, afetando diretamente os produtos que têm agregação de valor, como boas práticas de fabricação, higienização e *sifagem* dos produtos (WILKSON; MIOR, 1999), além da falta ou ineficiência dos serviços de inspeção nos municípios. Já os serviços de inspeções estaduais utilizam as mesmas normas estabelecidas para as grandes empresas, que possuem um fluxo muito maior de produção do que os empreendimentos familiares, que geralmente é usado poucos dias por semana, ou apenas horas no dia.

A limitação das vendas aos mercados locais, principalmente quando esses mercados são mais interiorizados, é determinada pelo número de consumidores, pois a quantidade de produtos a serem consumidos nesses casos pode ser pequeno, em comparação com as regiões metropolitanas.

Entretanto existem espaços para expandir o comércio dos produtos dos agricultores familiares. Dentre os mercados locais, o PNAE se destaca como um canal importante de comercialização da agricultura familiar, pois além de gerar oportunidades de venda, contribui para a manutenção de outros canais através de uma oferta maior dos produtos dos agricultores em função da comercialização nas escolas.

Mossmann e Teo (2017) reforçam que o programa é identificado como favorecedor da oferta de alimentação saudável na escola, e reconhecido por sua importância para fortalecimento da agricultura familiar e para a valorização social e geração de renda para esses agricultores. Esses elementos adicionados ao incremento de renda aos municípios permitem identificar o PNAE como um promotor do desenvolvimento local.

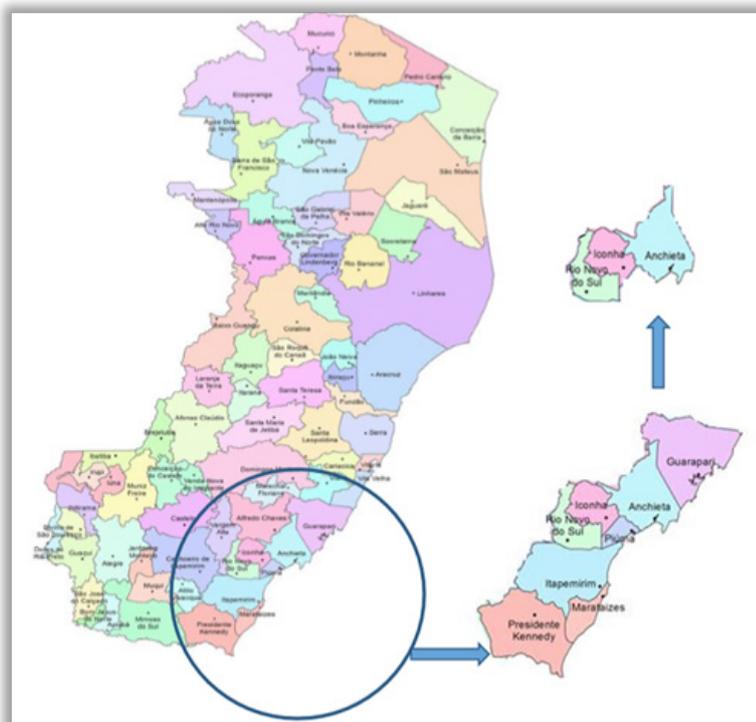
Para a inserção no programa, a existência de uma organização dos agricultores familiares, seja ela formal (associações e cooperativas) ou informal (grupos informais) é valorizada e, segundo relatos, contribui para uma melhor inserção dos agricultores na política (TRICHES; SCHNEIDER, 2010; ASSIS *et al.*, 2016).

A seguir serão apresentados a metodologia do estudo e os resultados em relação à contribuição das organizações nos casos estudados.

3 METODOLOGIA

A pesquisa ocorreu no Território Sul Litorâneo do Espírito Santo (Figura 1). Foram escolhidos três organizações de três municípios dentro do Território Sul Litorâneo que trabalham com o PNAE, sendo um grupo informal em Rio Novo do Sul, uma cooperativa em Iconha e, em Anchieta, uma associação. Trata-se de três pequenos municípios, com população de 11.325, 12.523 e 23.902 habitantes, respectivamente (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE], 2016).

Figura 1 – Mapa do Espírito Santo, Território Sul Litorâneo e municípios pesquisados



Fonte: INCAPER (2017).

Os critérios para a escolha dos municípios foram: possuir apenas uma organização sediada que participa do PNAE, ter o programa funcionando com regularidade e possuírem apenas agricultores familiares no quadro social da organização.

Um dos motivos para a escolha de um grupo informal, uma associação e uma cooperativa, foi possibilitar observar aspectos da execução e os desafios da compra da agricultura familiar no PNAE em diferentes tipos de organização.

O grupo informal é uma das formas que os agricultores familiares possuem para vender seus produtos ao PNAE. O termo se deve ao fato de os agricultores familiares se organizarem em grupos para acesso ao programa. Porém esse grupo não é formalizado como uma associação ou cooperativa, não possuindo personalidade jurídica, e sendo assim denominado como grupo “informal”. Os agricultores que participam do grupo são detentores da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)³, como pessoa física, que representa o agricultor individual e sua família.

O grupo informal estudado, com sede em Rio Novo do Sul, teve início em 2013 com a articulação para apresentar projeto de venda para o PNAE à Secretaria Municipal de Educação de Rio Novo do Sul. O grupo foi denominado de “Pioneiros”. Inicialmente foi composto por seis agricultores, com passar dos anos foi aumentando e atualmente possui 16 agricultores de oito comunidades rurais do município.

³ Declaração de Aptidão do Produtor (DAP) ao Pronaf é o documento que comprova, para fins das políticas públicas, que um agricultor se encaixa nas definições de agricultura familiar.

A cooperativa de agricultores familiares é um grupo formal⁴ que pode comercializar seus produtos para a alimentação escolar. A Cooperativa dos Agricultores Familiares Sul Litorânea do Estado do Espírito Santo (CAFSUL), localizada no município de Iconha, ES, criada em junho de 2011, conta com 197 cooperados de várias regiões do Estado e atualmente vem ofertando seus produtos para 10 prefeituras (Vitória, Serra, Vila Velha, Guarapari, Iconha, Piúma, Itapemirim, Marataízes, Anchieta e Barra do Pirai) e mais de 40 municípios do Rio de Janeiro e Espírito Santo.

A Associação de Produtores de Banana e outros Produtos Agrícolas e da Agroindústria de Anchieta (APROBANA) é composta de 70 associados. Fundada em 2006, tem por finalidade articular a comercialização da banana e quaisquer produtos agrícolas e agroindustriais no mercado local, regional e nacional. Além disso, assessora e representa os associados na comercialização de insumos e da produção. A associação é responsável por articular as vendas no PNAE do município, além de vendas regionais e para Centrais de Abastecimento do Espírito Santo (CEASA-ES).

Os dados foram coletados através de análise documental, entrevistas semiestruturadas e grupos focais. A análise documental estudou os projetos de vendas e editais colhidos nas entidades envolvidas. As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com um total de quinze pessoas, entre elas responsáveis pelas organizações dos agricultores familiares, responsáveis pelos pagamentos e pelas chamadas públicas e extensionistas dos municípios.

A pesquisa contou ainda com três grupos focais, envolvendo vinte e quatro agricultores familiares, sendo seis ligados ao grupo Informal, oito à associação e dez à cooperativa. As entrevistas foram gravadas, com tempo médio de uma hora e três minutos em cada grupo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Contribuições, vantagens e desvantagens das organizações estudadas para a execução do PNAE

Segundo observado na pesquisa, o grupo informal facilita a comercialização no PNAE. Uma das vantagens é que o próprio agricultor administra todos os processos de venda, desde a saída da sua propriedade até as entregas nas escolas. Conforme o depoimento de um dos entrevistados: “a gente pega o consumidor final (Agricultor C).” A figura do atravessador não aparece nessa transação, o agricultor é o próprio responsável pela sua comercialização até chegar à escola.

Em organizações como cooperativas, os agricultores relatam que há um valor a ser repassado para cobrir seus gastos de manutenção e administração, ou seja, tem uma parcela que ela guarda para seu capital de giro e isso acaba sendo passado, enquanto no grupo informal isso não ocorre, fazendo com que alguns produtos sejam mais bem remunerados que na cooperativa.

O grupo informal no município de Rio Novo do Sul abriu espaço para que diversos agricultores familiares interessados participassem do PNAE, independente do fato de estarem organizados formalmente ou não. Mas, atualmente a maioria está inserida em alguma associação rural nas comunidades em que vivem e outros são cooperados de cooperativas regionais.

Um dos entrevistados reforçou a importância do grupo informal e sua inserção no PNAE:

⁴ No caso do PNAE, para ser considerado um grupo formal da agricultura familiar a organização precisa possuir uma DAP Jurídica, que é um documento fornecido para entidades com personalidade jurídica, como associações e cooperativas, que possuem em seu quadro de associados no mínimo 60% de agricultores familiares.

É, a gente tem a oportunidade de ter novos produtos, de aumentar a produção, de ter diversificação, além da merenda escolar. E esse programa abre o horizonte para você produzir, para você ter uma visão melhor, de que funciona. A gente produz produtos bons e o município tem que comprar, o mercado regional tem que vê isso também e nós produtores temos que organizar nesses grupos informais para expandir nossa comercialização mesmo. (Agricultor D- Jovem).

Alguns agricultores do grupo informal disseram que o problema da cooperativa é que ela sempre privilegia os agricultores do município em que está sua sede. Isso facilita a logística e o acesso, mas prejudica os demais. Os cooperados de outros municípios não têm preferência na compra de produtos, e só são acionados se faltarem produtos. Alguns dos entrevistados chegaram a participar de uma cooperativa regional, mas não conseguiram entregar seus produtos e acabaram tendo que repassá-los para atravessadores.

Conforme relatado em algumas entrevistas, as cooperativas acabam se beneficiando desses agricultores que estão fora do município sede, pois mesmo não pegando sua produção ou pegando eventualmente, eles compõem sua DAP Jurídica, usando a cota de vinte mil reais de cada um para o fornecimento de produtos, aumentando assim o limite de entrega, mas utilizando produtos dos produtores locais⁵.

Baccarin *et al.* (2017) chamaram a atenção para a importância das cooperativas na intermediação da participação dos agricultores no PNAE, contribuindo em diversos aspectos para o acesso à política. Porém também chamaram a atenção para o risco de que esse potencial seja perdido, caso a organização não aja como representante do agricultor, e sim como um simples intermediário na comercialização de seu produto, não lhe repassando os preços mais altos obtidos na alimentação escolar.

Por outro lado, os agricultores ligados ao grupo informal reconhecem que não conseguem comercializar alguns produtos diretamente para o PNAE, feira e comércios locais, como por exemplo, a banana. Apesar das vendas nesses locais, a maior parte ainda é destinada aos atravessadores, pois é uma cultura predominante na região, depois do café conilon e da pecuária leiteira, e é comercializada por intermediadores em outros mercados, como o do Rio de Janeiro.

Os agricultores ainda têm dificuldade de acessar alguns canais de comercialização que ficam mais distantes e até mesmo os regionais por dificuldades de arcarem com os custos financeiros de venda, ficando à mercê de intermediadores e atravessadores (BLANCO, 2004; GONÇALVES, 2015).

Percebe-se assim que, no grupo informal, há uma forte relação pessoal entre os atores do processo, os agricultores familiares participam diretamente sobre todas as decisões que ocorrem nas mobilizações feitas com a entidade executora. Isso facilita a compreensão da realidade em que vivem, permite um maior protagonismo na discussão de preços a serem praticados pelas unidades executoras e na negociação da lista de produtos a serem adquiridos da agricultura familiar.

Outra facilidade do grupo informal é a resolução de problemas, como de notas fiscais atrasadas e dívidas na receita, que impendem o pagamento dos agricultores. Considera-se uma transação transparente, pois é possível conhecer todos os agricultores, as comunidades em que moram e seus produtos, mesmo que não comercializem todos no PNAE. No grupo estudado, há

⁵ Uma das regras em relação à compra da agricultura familiar no PNAE é que cada agricultor pode entregar um limite de R\$ 20.000,00 por ano, para cada entidade executora (Secretarias Estaduais de Educação, Prefeituras e Escolas Federais) (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO [FNDE], 2016). No caso dos projetos apresentados pelas cooperativas, esse valor é multiplicado pelo número de cooperados que integram o projeto de venda.

uma divisão justa, onde os agricultores planejam-se para que cada um possa entregar produtos diferentes dos entregues pelos outros, de forma a permitir que mais pessoas possam participar. O agricultor participa de toda etapa da comercialização, desde as reuniões de elaboração dos editais até a entrega do produto.

No Grupo informal, as cobranças individuais são constantes, pois alguns agricultores têm parte de sua renda oriunda dessas vendas ao PNAE, e o atraso no repasse dos recursos pode afetar o planejamento dos recursos das famílias. As idas à prefeitura para solicitar a regularidade no pagamento favoreceram o contato com os servidores da prefeitura, que até então eram desconhecidos, fortalecendo a relação dos agricultores com o setor público municipal.

Segundo servidores da prefeitura de Rio Novo do Sul, o contato com os agricultores familiares foi importante para que ambos entendessem o processo, solucionando os possíveis empecilhos que atrasavam o pagamento e melhorassem a gestão dos recursos. Algumas pendências fiscais na receita municipal, estadual ou federal eram desconhecidas pelos agricultores, e seu distanciamento fazia com que demorassem a ser informados quando ocorriam problemas, o que dificultava sua regularização. Sobre essa aproximação um agricultor declarou:

Basicamente minha renda vem do PNAE atualmente, dialogo bastante com o pessoal da prefeitura para fazer o pagamento no tempo certo, porque chegar no dia vou precisar do dinheiro. (Agricultor D- Jovem).

Por outro lado, no grupo informal há uma restrição de mercados. Limitam-se apenas ao mercado local, pois não conseguem participar de chamadas públicas em outras cidades e região, há dificuldade em climatizar as frutas, por falta de estruturas, as entregas são individuais nas próprias escolas da sede do município.

Já no caso da cooperativa estudada, a CAFSUL, esse aspecto é diferente. Conforme declarou uma entrevistada, a cooperativa teve um papel importante no aumento dos preços da banana no município de Iconha. Segundo ela, antes da cooperativa, toda a produção do município era destinada aos atravessadores, que pagavam um valor baixo aos agricultores. Entretanto, ao se organizarem em cooperativa, começaram a receber bons preços. Isso fez com que os intermediadores aumentassem seus preços, pois a maioria dos agricultores queria entregar apenas para a cooperativa.

A comercialização para atravessadores é comum entre os agricultores familiares da região e exerce um papel fundamental de absorver sua produção. São denominadas de comércio de “banana ou café”, as duas principais culturas da região. Alguns possuem razão social e outros são informais. Eles possuem estruturas para armazenar e transportar a banana para as Centrais de Abastecimento (Ceasas) de Vitória e do Estado do Rio de Janeiro, principal consumidor dos municípios estudados, enquanto o café é destinado às empresas que exportam café em Vitória.

Por outro lado, o crescimento das vendas da cooperativa fez com que se expandisse muito sua atuação, e acabasse perdendo o contato com o agricultor familiar e as relações informais baseadas na confiança. Segundo um agricultor, tem coisa que telefone não resolve, mesmo que tenha a tecnologia, o olho a olho ainda resolve muita coisa.

O Agricultor I citou o exemplo dos vendedores de porta em porta, que por mais que existam as vendas pela internet, ainda não deixaram de existir. E sempre têm pessoas praticando esse tipo de comércio, pelo contato que ele cria entre as pessoas.

Segundo relatado por um entrevistado, os trabalhos de base e as construções sociais que as cooperativas de agricultores faziam no início acabam ficando para segundo plano pela falta

de uma conversa pessoal e da dificuldade que o próprio agricultor tem de procurar o presidente para resolver alguma situação.

Há agricultores que não são fiéis à cooperativa, quando os preços da cooperativa diminuem eles acabam repassando os produtos para os atravessadores, deixando-a sem produto. O contrário também ocorre, pois alguns agricultores desistem de entregar o produto alegando que só os procuram quando não têm os produtos dos cooperados ao seu entorno.

Segundo Gonçalves (2015), Freitas *et al.* (2009), Costa, Amorim Junior e Silva (2015), as dificuldades das organizações pequenas para comercializar envolvem dificuldades financeiras; dependência do poder público; carência de pessoal técnico; falta de caminhões, galpões, sede própria; despreparo para lidar com planejamento e documentos; dificuldade de acesso ao crédito rural; problemas de logística e para manter estoques, entre outros.

No caso estudado, a cooperativa apresenta algumas vantagens para os agricultores familiares, sendo a principal delas a ampliação dos mercados, tanto por meio da participação nas chamadas públicas do PNAE em outros municípios, como na expansão do comércio de banana para o Rio de Janeiro. Atualmente, além da banana, a cooperativa está ampliando o comércio de aipim e abacaxi. As vendas para o mercado privado estão em torno de 70% , e o restante para o PNAE.

Isso foi facilitado pelas estruturas articuladas via projetos do Território Sul Litorâneo do ES. Tais recursos permitiram melhorias como a ampliação da sede, aquisição de câmaras frias e caminhões. Isso foi importante para que a cooperativa se inserisse no PNAE e em outros mercados, sendo uma vantagem da cooperativa.

O pagamento da cooperativa é feito de acordo com o produto. Para a banana ocorrem pagamentos mensais, enquanto para os processados não há muita previsão, pois dependem do repasse das entidades executoras, que geralmente demoram em realizar o pagamento. Segundo os agricultores, já foi sugerido à cooperativa que deixasse um capital de giro para pagar esses produtos até que os recursos do PNAE fossem depositados pela entidade executora.

Entretanto, conforme foi relatado nas entrevistas, existem desvantagens da cooperativa. Uma delas é a dificuldade de comprar todos os produtos que os agricultores planejam vender. A cooperativa solicita aos cooperados que preencham uma planilha no início do ano, com os produtos que pretendem fornecer ao PNAE. Mas, como já abordado, por fatores de logística, acabam pegando mais produtos de cooperados ao seu entorno.

Também existe uma dificuldade de gerenciar os pagamentos e a composição dos preços. Por concorrer a vários editais, ocorrem diversos atrasos de pagamentos por parte das entidades executoras do PNAE, e isso acaba sendo repassado para o cooperado.

Por mais que a cooperativa seja de agricultores familiares, grande parte ainda a enxerga como apenas mais um atravessador. As relações vão se tornando cada vez mais impessoais, à medida que ela vai crescendo. O processo de venda não é controlado pelo agricultor. Percebe-se que há um distanciamento maior dos cooperados e da entidade.

Quando analisamos a terceira organização estudada, alguns outros aspectos podem ser ressaltados. Conforme declaração dos entrevistados ligados à APROBANA, a Associação aliviou as atividades dos agricultores que não precisam deixar a comunidade para resolver os assuntos relacionados ao PNAE, e centralizou os problemas relacionados à comercialização. Ela cobra uma taxa de administração de cerca de 3% sobre o valor das vendas, para que um representante da associação possa resolver os assuntos em relação ao PNAE.

Contribuí assim para resolver os processos burocráticos, como emitir notas e verificar os pagamentos na prefeitura. Nas reuniões com as entidades executoras e chamadas públicas, somente participam representantes, de forma que os agricultores só fazem as entregas de acordo com o cronograma passado pelo setor de alimentação. Eles têm autonomia para vender em outros locais, mas atualmente, excetuando a banana, a maioria das vendas é para o PNAE do município.

Nesse tipo de transação da Associação, há uma relação pessoal mais estreita, mas as demandas são apresentadas coletivamente. Por um lado, isso economiza tempo do agricultor, que não precisa participar de todas as etapas do processo de forma individual. Mas pode ser que deixem de ser tratados assuntos que seus representantes não veem como importantes e que poderiam ser expostos com a presença dos agricultores. Ainda pode ocorrer certo domínio de informações por parte da diretoria da organização e que não são repassadas para os demais.

Um aspecto importante diz respeito à disputa entre organizações. Conforme declarado por uma entrevistada, somente no ano de 2016 é que a associação conseguiu comercializar a polpa de fruta para o PNAE, pois, segundo contou, nas sessões de abertura dos projetos de venda, sempre tinham conflito com uma cooperativa regional que tinha interesse em fornecer polpa de fruta, o que fazia com que as divergências fossem encaminhadas para o setor jurídico da prefeitura, e no final nenhum deles conseguia vender.

Durante as entrevistas entre os grupos formais e informais, foram observados que os agricultores familiares conseguem entender os processos de comercialização do PNAE quando estão organizados em pequenos grupos e em pequenas associações enquanto, nos grupos maiores como as cooperativas, ainda há uma dificuldade de reconhecer seu papel de construção como organização. Foi comum durante a entrevista a expressão “vende para a cooperativa”, como se ela fosse apenas um local para comercializar um produto, sem qualquer outra relação ou função, como se fosse independente dos agricultores familiares.

As transações da agricultura familiar nos comércios locais se apoiam nas relações de proximidade e na consolidação dessas práticas ao longo do tempo. Isso se baseia no prolongamento das relações familiares (parentes, vizinhos, conhecidos), fazendo com que se tornem imunes de pressões externas (WILKSON, 2006). Nesse contexto, a venda dos produtos dos agricultores em seu próprio município define bastante essa relação, pois o agricultor conhece a escola, onde muitas vezes até o próprio o filho estuda, conhece os professores e todos os demais atores que compõem a entidade executora.

O Quadro 1 contém um resumo sobre as vantagens e desvantagens de cada uma das organizações da agricultura familiar nos três municípios estudados.

Quadro 1 – Vantagens e desvantagem de cada organização

Vantagens	Desvantagens
Grupo Informal	
<ul style="list-style-type: none"> • Gestão feita pelo próprio agricultor. • Forte relação pessoal na comercialização. • Facilidade de diálogo entre atores. • Cobranças individuais. • Facilidade de resolver os problemas. • Preço melhor que cooperativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dependência de órgão de ATER para mobilizar e elaborar projetos de venda. • Entregas individuais (tempo maior). • Pouca estrutura. • Limitação de mercados (restringe ao local).

Vantagens	Desvantagens
Associação	
<ul style="list-style-type: none"> • Gestão feita pela associação. • Relação pessoal mais estreita. • Facilidade de diálogo entre atores. • Facilidade de resolver os problemas. • Economia de tempo dos agricultores. • Facilidade de emissão de notas. • Autonomia para articulação e elaboração dos projetos de venda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Limitação de mercados (restringe ao local). • Paga taxa de administração de 5%. • Entregas individuais. • Dificuldade de concorrer aos editais externos.
Cooperativa	
<ul style="list-style-type: none"> • Gestão pela Cooperativa. • Abertura de mercados. • Estrutura administrativa. • Estrutura de armazenamento e logística. • Concorrência a vários editais do PNAE. • Nota única. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade de diálogo. • Problemas de gestão e logística. • Dificuldade de pegar toda a produção dos cooperados. • Distanciamento dos agricultores. • Atrasos de pagamentos por parte das entidades executoras à cooperativa.

Fonte: Os autores (2017).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas discussões empreendidas, observa-se que as três organizações estudadas têm importância para a comercialização da agricultura familiar e para a execução do PNAE. O grupo informal é o mais recente e teve o número de agricultores e de produtos ampliados nos últimos anos. É um grupo limitado em termos de comercialização, e as articulações das vendas concorrem apenas para o edital da entidade executora municipal do PNAE.

O mesmo ocorre com a APROBANA. A associação já tinha a função de comercializar a banana e atualmente concentra sua atuação quase que totalmente no PNAE para a prefeitura de Anchieta. Possui um responsável que recebe uma porcentagem para resolver os problemas dos demais, conta com um número satisfatório de associados e tem autonomia para elaboração de projetos de venda, mas há limitação em expansão do seu mercado.

A CAFSUL tem boa estrutura administrativa, de armazenamento e logística, o que facilita na concorrência em editais em diversos municípios. Emitem notas únicas, o que reduz o trabalho da entidade executora que faz o pagamento em apenas uma conta. Mas, com seu crescimento, as relações se tornaram mais impessoais, com certa dificuldade de diálogo com cooperados e distanciamento dos agricultores.

Diante disso, percebe-se que o PNAE nos municípios pequenos se configura a partir de relações mais pessoais entre os atores do processo. Sendo assim, fomentar a participação de pequenos grupos e associações poderia contemplar mais agricultores, quando comparado com a criação de grandes cooperativas. Apesar do papel relevante das cooperativas em municípios maiores, os grupos informais e associações pequenas podem trazer algumas vantagens quando se trata da execução do PNAE em pequenos municípios.

O processo de formalização das organizações formais exige uma série de documentos: estatuto, atas e editais de reuniões que, ao invés de facilitar, podem comprometer a participação dos agricultores, que tem que dispor de tempo e recurso para resolver essas pendências

as quais não estão acostumados. Isso é um dos problemas que leva ao fechamento e à falta de regularização de diversas associações. Além disso, as relações que consolida a comercialização da agricultura familiar são baseadas na confiança e proximidade, esses grupos informais são capazes de criar normas sociais sem a necessidade de compactuar em um estatuto formal. Mesmo em municípios maiores, nos casos onde os agricultores ainda não possuem organizações formalizadas, os grupos informais podem ser uma forma interessante de estimular a organização. Isso porque, conforme apontou Triches e Schneider (2012), os agricultores colocam na balança os custos de um processo de formalização de uma associação ou cooperativa, antes de definir se vale a pena assumi-lo ou colocar seus produtos em outros canais de comercialização, por meio de um atravessador, por exemplo.

Assim, organizações menos formalizadas, que demandam menos processos burocráticos para sua formação, podem facilitar o acesso ao PNAE, levando à participação de mais agricultores, pois nesses espaços eles conseguem participar diretamente e construir suas relações de maneira autônoma.

Isso não reduz a importância das associações e cooperativas, nem seu papel em termos de organização, processamento, acesso aos mercados, entre outros. Porém coloca luz para outras facetas do processo de organização, que podem ser importantes para a agricultura familiar e sua relação com o PNAE.

REFERÊNCIAS

- ASSIS.T. R. P. *et al.* Mercados institucionais e agricultura familiar: o Programa Nacional de Alimentação Escolar em 3 municípios de Minas Gerais. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO, ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 54., 2016, Maceió. *Anais [...]*. Maceió, 2016.
- BACCARIN, J. G. *et al.* Indicadores de avaliação das compras da agricultura familiar para alimentação escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. *Revista Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 55, n. 1, p. 103-22, jan. 2017.
- BATALHA, M. O.; BUAINAIN, A. M.; SOUZA FILHO, H. M. Tecnologia de gestão e agricultura familiar. In: BATALHA, M. O.; SOUZA FILHO, H. M. (Org.). *Gestão integrada da agricultura familiar*. São Carlos, SP: Ed. UFSCar, 2005.
- BLANCO, S, E. O turismo rural em áreas de agricultura familiar: as “novas ruralidades” e a sustentabilidade do desenvolvimento local. *Caderno Virtual de Turismo*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 44-9, 2004.
- BUAINAIN, A. M.; ROMEIRO, A. R.; GUANZIROLI, C. Family agriculture and the new rural world. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 5, n. 10, p. 312-47, jul./dez. 2003.
- COSTA, B. A. L.; AMORIM JÚNIOR, P. C. G.; SILVA, M. G. As cooperativas de agricultura familiar e o mercado de compras governamentais em Minas Gerais. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 53, n. 1, p. 109-26, jan./mar. 2015.
- CREMONESE, C.; SCHALLENBERGER, E. Cooperativismo e agricultura familiar na formação do espaço agrícola do oeste do Paraná. *Tempo da Ciência*, Cascavel, PR, v. 12, n. 23, p. 49-63, 2005.
- FINATTO, R. A.; CORRÊA, W. K. Desafios e perspectivas para a comercialização de produtos de base agroecológica- o caso do município de Pelotas/RS. *Revista Brasileira de Agroecologia*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 95-105, mar. 2010.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). *Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar*. 2. ed. Brasília: FNDE, 2016. Versão atualizada com a Resolução CD/FNDE n. 04/2015.

FREITAS, A. F. *et al.* O cooperativismo popular como forma de organização da agricultura familiar. *Extensio: Revista Eletrônica de Extensão*, Florianópolis, v. 6, n. 8, p. 110-9, dez. 2009.

GONÇALVES, D. B. Uma análise sobre a estratégia comercial da associação de agricultores do Centro de Abastecimento de Votorantim-SP. *Revista da Universidade Vale do Rio Verde*, Três Corações, MG, v. 13, n. 2, p. 538-46, 2015.

INSTITUTO CAPIXABA DE PESQUISA, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (INCAPER). *Divisões Político-Administrativas do ES*. Disponível em: <https://geobases.es.gov.br/mapas-munic%C3%ADpios-es>. Acesso em: 10 dezembro 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Cidades*. Brasília-DF, 2016. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 13 maio 2016.

KIYOTA, N. *Agricultura familiar e suas estratégias de comercialização: um estudo de caso no município de Capanema- Região Sudoeste do Paraná*. 1999. 145 p. Orientador: Marcos Affonso Ortiz Gomes. Dissertação (Mestrado em Administração Rural)- Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG, 1999.

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

MATTEI, L.; SANTOS JUNIOR, J. A. Industrialização e substituição de importações no Brasil e Argentina: uma análise histórica comparada. *Revista de Economia*, Curitiba, v. 35, n. 1, ano 33, p. 93-115, jan./abr. 2009.

MOSSMANN, M. P.; TEO, C. R. P. A. Alimentos da agricultura familiar na alimentação escolar: percepções dos atores sociais sobre a legislação e sua implementação. *Interações*, Campo Grande, MS, v. 18, n. 2, p. 31-43, abr./jun. 2017.

PROENÇA, R. P. C. Alimentação e globalização: algumas reflexões. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 62, n. 4, p. 43-7, out. 2010.

RIBEIRO, E. M.; GALIZONI, F. M.; ASSIS, T. P. (Org.). *Comercialização solidária no Brasil: uma estratégia em rede*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012. 216 p.

TRICHES, M. R.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-45, out./dez. 2010.

TRICHES, M. R.; SCHNEIDER, S. Desestruturar para construir: interfaces para agricultura familiar acessar o Programa de Alimentação Escolar. *Revista Estudos Sociedade e Agricultura (UFRJ)*, Rio de Janeiro, ano 20, v. 1, p. 66-106, abr. 2012.

WILKINSON, J.; MIOR, L. C. Setor informal, produção familiar e pequena agroindústria: interfaces. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, n. 13, p. 29-45, out. 1999.

WILKINSON, John. A agricultura familiar face ao novo padrão de competitividade do Sistema Agroalimentar na América Latina. In: SEMINÁRIO DE CULTURA E ALIMENTAÇÃO. *Anais [...]*. São Paulo: SESC, 2006.

WILKINSON, J. A agricultura familiar ante o novo padrão de competitividade do sistema alimentar na América Latina. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 21, p. 62-87, out. 2003.

ANEXOS

Questões utilizadas nas entrevistas

A – Entrevista com Responsáveis pelas organizações

1) Como a organização conheceu a compra da agricultura familiar no PNAE? 2) Conseguem elaborar o projeto de venda sozinha ou necessita do articulador (Quem?) 3) Como ocorre a mobilização dos agricultores (Reuniões antes, após e durante)? 4) Quem são os parceiros? Como eles atuam? 5) Há algum prazo para a adequação do projeto de venda nos Editais? 6) O edital das chamadas pública atende os agricultores? Já teve problemas? Como foi solucionado? 7) Aumentou a produção, permaneceu na mesma ou diminui a produção ao participar do PNAE? 8) Após o PNAE começou a vender em outros locais ou já vendiam? Quais? 9) Se já vendiam em outros canais, após o PNAE ocorreram mudanças nas vendas? Como? 10) O que deveria ser feito para que mais agricultores pudessem participar do PNAE? 11) Cite as dificuldades de vender para o PNAE? E o que foi feito e ainda pode ser feito para melhorá-lo? 12) E o que foi feito e está sendo feito para melhorar os problemas do PNAE pela organização? 13) Quais as vantagens do PNAE? 14) Qual a contribuição da organização para a comercialização da agricultura familiar? 15) Qual importância do PNAE para agricultura familiar e para o desenvolvimento rural do município?

B – Entrevista com extensionista que participam do PNAE nos municípios

1) Como se deu a política no município? Como ela foi articulada com os agricultores familiares 2) Qual a importância do trabalho de ATER? 3) Qual a contribuição do trabalho das organizações para que a política acontecesse? 4) Quais os avanços do PNAE para o desenvolvimento rural do município? 5) Qual as vantagens e desvantagens do programa?

Questões utilizadas no grupo focal com representantes das organizações

1) Qual o conhecimento do PNAE? 2) Como é feito Planejamento da produção? 3) Tipo de produção (convencional, “transição” e orgânico)? 4) Quais produtos que podiam vender na merenda e não vendem? Por que? 5) As dificuldades de vender para o PNAE. 6) E o que foi feito e está sendo feito para melhorar os problemas do PNAE pela organização? 7) Vantagens de vender no PNAE para o município. 8) Teve alguma melhoria (construção, doação de mudas, curso, etc.), nos órgãos que trabalham com os agricultores depois do PNAE no município? 9) O que deveria ser feito para que mais agricultores pudessem participar do PNAE? 10) Aumentou a produção, permaneceu na mesma ou diminuiu a produção?

Canais de Comercialização

1) Após o PNAE começou a vender em outros locais ou diminuíram? 2) Onde? (PAA, PNAE, Feira, a domicílio, supermercados, nas propriedades) 3) Ocorreram mudanças das vendas após o PNAE? 4) Quantidades vendidas nesses canais? 5) Qual melhor lugar que vendem? 6) Preços dos cinco principais produtos vendidos nesses canais. 7) Qual a importância da organização na comercialização dos produtos da agricultura familiar?

Sobre os autores:

Suely Ferreira da Cruz – Mestre em Desenvolvimento Sustentável e Extensão pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Engenheira Agrônoma pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Técnica em Agropecuária pela Escola Agrotécnica Federal de São João Evangelista (atual IFMG). Servidora do Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural como Técnica em Desenvolvimento Rural, desenvolvendo trabalhos de assistência técnica e extensão rural. **E-mail:** suelysema@yahoo.com.br, **Orcid:** <http://orcid.org/0000-0001-8403-1645>

Thiago Rodrigo de Paula Assis – Doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Mestre em Administração e graduado em Agronomia pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Professor Adjunto da Universidade Federal de Lavras, coordenador do Núcleo de Estudos Multidisciplinares em Agroecologia e Agricultura Familiar e pesquisador do Núcleo de Pesquisa e Apoio à Agricultura Familiar Justino Obers. Coordenador adjunto e professor do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Sustentável e Extensão. Tem experiência na área de Extensão Rural e Sociologia Rural, atuando principalmente nos seguintes temas: agricultura familiar, desenvolvimento rural, políticas públicas. **E-mail:** thiagoassis@dae.ufla.br, **Orcid:** <http://orcid.org/0000-0002-5330-8856>