

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**SEGURANÇA ALIMENTAR E OS MERCADOS INSTITUCIONAIS  
VINCULADOS À AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL**

**MONOGRAFIA**

**Kelen Steindorff**

**Santa Maria, RS, Brasil  
2016**

# **SEGURANÇA ALIMENTAR E OS MERCADOS INSTITUCIONAIS VINCULADOS À AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL**

**por**

**Kelen Steindorff**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Ciências Econômicas da  
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito para  
obtenção do grau de **Bacharel em Ciências Econômicas**.

**Orientadora: Prof. Dr. Rita Inês Paetzhold Pauli**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2016**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,  
aprova a Monografia

**SEGURANÇA ALIMENTAR E OS MERCADOS INSTITUCIONAIS  
VINCULADOS À AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL**

elaborada por  
**Kelen Steindorff**

como requisito parcial para obtenção do título de  
**Bacharel em Ciências Econômicas**

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

---

Rita Inês PaetzholdPauli, Dra. (UFSM)  
(Presidente/Orientadora)

---

Júlio Eduardo Rohenkohl, Dr. (UFSM)

---

Sibele Vasconcelos de Oliveira, Dra. (UFSM)

Santa Maria, 15 de dezembro de 2016.

## **RESUMO**

Monografia  
Curso de Ciências Econômicas  
Universidade Federal de Santa Maria

### **SEGURANÇA ALIMENTAR E OS MERCADOS INSTITUCIONAIS VINCULADOS À AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL**

**AUTORA: KELEN STEINDORFF**

**ORIENTADORA: RITA INÊS PAETZOLD PAULI**

**Data e local da defesa: Santa Maria/RS, 15 de dezembro de 2016**

A alimentação adequada e saudável se constitui em um dos maiores desafios da sociedade. Esta monografia objetiva explicitar as linhas gerais da dinâmica do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa de aquisição de Alimentos (PAA), com ênfase na agricultura familiar articulada via mercados institucionais a esses programas, e à luz dos princípios da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). A metodologia adotada neste trabalho combina elementos da pesquisa exploratória e descritiva envolvendo em seus procedimentos a revisão bibliográfica e documental. A principal conclusão desta pesquisa é que a dinâmica dos programas de aquisição de alimentos via mercados institucionais combina elementos de transversalidade e intersetorialidade, promovendo alimentação saudável aos que se encontram em situação de insegurança alimentar. Além disso, possibilita a alimentação nas escolas, que auxilia no desempenho dos estudantes, ao mesmo tempo em que incentiva o fortalecimento do setor da agricultura familiar e a preservação do meio ambiente, pela forma de produção sustentável. A combinação de diferentes estímulos atua de forma prospectiva no desenvolvimento da agricultura familiar, promovendo efeitos sinérgicos amplos e demais externalidades sociais e ambientais.

**Palavras chave:** Agricultura Familiar, Mercados Institucionais e Segurança Alimentar e Nutricional.

## **ABSTRACT**

Monograph  
Course of Economic Sciences  
Federal University of Santa Maria

### **FOOD SECURITY AND INSTITUTIONAL MARKETS LINKED TO FAMILY FARMING IN BRAZIL**

**AUTHOR: KELEN STEINDORFF**

**ORIENTADOR: RITA INÊS PAETZOLD PAULI**

Date and place of defense: Santa Maria/RS, 15 de dezembro de 2016

Adequate and healthy food is one of society's greatest challenges. This monograph aims to explain the general dynamics of the National School Feeding Program (PNAE) and the Food Acquisition Program (PAA), with emphasis on family agriculture articulated through institutional markets to these programs, and in light of the principles of Food Security and Nutrition (SAN). The methodology adopted in this work combines elements of the exploratory and descriptive research involving in its procedures the bibliographical and documentary revision. The main conclusion of this research is that the dynamics of food acquisition programs through institutional markets combines elements of transversality and intersectoriality, promoting healthy food to those who are in a situation of food insecurity. In addition, it enables school feeding, which assists students in their performance, while encouraging the strengthening of the family agriculture sector and the preservation of the environment through sustainable production. The combination of different stimuli acts prospectively in the development of family agriculture, promoting broad synergistic effects and other social and environmental externalities.

**Keywords:** Family Agriculture, Institutional Markets and Food and Nutrition Security.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Recursos financeiros destinados ao PNAE.....	39
--	----

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E MERCADOS INSTITUCIONAIS .....</b>	<b>9</b>
2.1 OS PRESSUPOSTOS DA SEGURANÇA ALIMENTAR: ABORDAGEM GERAL .....	9
2.2 A SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL .....	10
2.3 ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE OS MERCADOS INSTITUCIONAIS .....	13
2.4 OS MERCADOS INSTITUCIONAIS NO BRASIL .....	16
<b>3 AGRICULTURA FAMILIAR.....</b>	<b>17</b>
3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR.....	17
3.2 A CONTEMPORANEIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR: FORMAS DE INSERÇÃO PRODUTIVA .....	19
3.3 O ESTADO E A AGRICULTURA FAMILIAR .....	22
<b>3.3.1 Política de crédito para o agricultor familiar .....</b>	<b>25</b>
<b>4 A TRANSVERSALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ARTICULADORAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E MERCADOS INSTITUCIONAIS.....</b>	<b>29</b>
4.1 ALIMENTAÇÃO ESCOLAR SAUDÁVEL: VINCULANDO O DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E A SEGURANÇA ALIMENTAR EM EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS .....	29
<b>4.1.1 A Abordagem HGSF (Home-Grown School Feeding): O caso da África Subsaariana .....</b>	<b>31</b>
<b>4.1.2 O caso da Bolívia .....</b>	<b>33</b>
4.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PAA E PNAE .....	35
<b>4.2.1 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).....</b>	<b>35</b>
<b>4.2.2 A política pública PNAE e a evolução dos recursos financeiros destinados ao programa .....</b>	<b>38</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>40</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>42</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os estudos sobre segurança alimentar e nutricional estão, cada vez mais, em evidência, especialmente em virtude das transformações econômicas e sociais que vêm ocorrendo nas últimas décadas, a exemplo da emergência do “consumo ético”, que reforça um nicho de mercado ainda em expansão, ocupado pela produção de alimentos orgânicos.

Nos países em desenvolvimento, o estudo da participação do Estado nas políticas públicas de oferta de alimentos para as escolas são decisivas na segurança alimentar, sendo as organizações sociais, como os agricultores cooperativados os agentes centrais desse processo. O Estado cumpre função de garantidor da realização de parte da demanda dos produtos ofertados pela agricultura familiar, o que a literatura especializada denomina de compras institucionais. Todavia, essas compras somente são garantidas se os alimentos ofertados pela agricultura família são resultantes de uma produção específica (produção orgânica).

Os Programas governamentais de Aquisição de Alimentos já são realidade em diversos países, destacando-se África Subsaariana: Gana, Quênia, Malawi, Nigéria, e Mali; e América do Sul: Brasil e Chile, e em alguns países desenvolvidos.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de aquisição de Alimentos (PAA) são considerados exemplos de programas de aquisição de alimentos, para o restante do mundo, tanto pela sua abrangência no Brasil, quanto pela sua importância no estímulo da produção qualitativa interna, dado um contexto em que a produção alimentar se destaca quantitativamente.

O objetivo deste estudo consiste em explicitar as linhas gerais da dinâmica das políticas públicas de aquisição de alimentos pelos programas PNAE e PAA, com ênfase na agricultura familiar articulada via mercados institucionais a esses programas, e à luz dos princípios da Segurança Alimentar e Nutricional, salientando a transversalidade gerada pela implementação dessas políticas públicas.

A metodologia adotada neste trabalho combina elementos da pesquisa exploratória e descritiva, envolvendo em seus procedimentos a revisão bibliográfica e documental. Segundo Gil (1995, p.39): “Algumas pesquisas descritivas vão além da simples identificação da existência de relações entre variáveis, pretendendo determinar a natureza desta relação. Neste caso tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa”. Neste sentido, este estudo



preocupa-se em identificar alguns fatores que determinam ou que contribuem para o desenvolvimento das políticas públicas PAA e PNAE.

Esta monografia estrutura-se da seguinte maneira: o primeiro capítulo, intitulado “Segurança alimentar e nutricional e mercados institucionais”, está dividido em quatro seções. Na primeira seção, realiza-se a abordagem da conceituação e os pressupostos da SAN; na segunda seção a apresentação de como a SAN foi definida pela legislação e incorporada às políticas públicas brasileira; e na terceira e quarta seção se encontram aspectos conceituais dos mercados institucionais e como alguns de seus pressupostos podem ser adaptados para o caso do Brasil.

O segundo capítulo, intitulado “Agricultura familiar”, está dividido em três seções. A primeira seção é constituída por uma breve abordagem sobre os aspectos conceituais e históricos da agricultura familiar na segunda seção, apresenta-se as formas de inserção produtiva da agricultura familiar brasileira, sobretudo após a incorporação de tecnologias na agricultura tradicional. Por fim, a terceira seção deste capítulo explicita a vinculação entre o Estado e a agricultura familiar, enfatizando as políticas públicas.

A transversalidade das políticas públicas articuladoras da agricultura familiar e mercados institucionais é título do terceiro capítulo, que está dividido em duas seções. Na primeira seção é explorado como a alimentação escolar saudável está vinculada com o desenvolvimento agrícola e a segurança alimentar, apresentando as experiências da África Subsaariana, com enfoque em Gana, e o caso da Bolívia. Já na segunda seção, será apresentado o caso brasileiro, subdividido entre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

## **2 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E MERCADOS INSTITUCIONAIS**

Este capítulo está subdividido em quatro partes, e perpassará pelos conceitos de segurança alimentar e nutricional e mercados institucionais, apresentando os pressupostos da segurança alimentar e nutricional e de como os mercados institucionais se apresentam no Brasil, sob a perspectiva de instrumentos de intervenção estatal.

### **2.1 OS PRESSUPOSTOS DA SEGURANÇA ALIMENTAR: ABORDAGEM GERAL**

A expressão “Segurança Alimentar” foi proposta pela FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), ganhando proeminência na Europa. Inicialmente, o termo Segurança Alimentar era restrito a ações de combate a fome a curto, médio e longo prazo, em virtude do contexto do pós-guerra. Desde sua formulação, o conceito de Segurança Alimentar vem sofrendo transformações, pois, inicialmente contemplava apenas aspectos quantitativos dos alimentos, pois a preocupação mundial era combater a fome pela produção em quantidade suficiente. A FAO, então, durante a primeira Conferência Mundial da Alimentação (CMA), que ocorreu em 1974, em decorrência da crise alimentar na África, elencou algumas prioridades: intensificar a produção de alimentos, ampliar o uso de insumos modernos, intensificar a investigação agrônômica, melhorar a nutrição, elaborar a carta mundial da terra e uma avaliação do potencial de produção das terras, entre outros. Ao longo do tempo, de fato conseguiu-se o aumento contínuo da produtividade em decorrência da utilização de novas tecnologias de produção, o que resultou na transformação do conceito de segurança alimentar. Entretanto ao passo que a quantidade de alimentos produzidos passa a ser suficiente para alimentar a população mundial, o problema da distribuição destes alimentos ainda perdura.

Belik (2003), afirma que toda análise abrangente sobre segurança alimentar e nutricional deve partir do conceito estabelecido FAO, o qual determina que todas as pessoas possuam a todo o tempo acesso físico, social e econômico a uma alimentação suficiente, segura e nutritiva, que atenda a suas necessidades diárias e preferências alimentares. O autor afirma também que, de nada adianta haver superávit na produção de alimentos se há pessoas que não possuem renda para adquiri-los de maneira a satisfazer os pressupostos da segurança alimentar e nutricional. O autor destaca, ainda, a crescente discussão sobre soberania alimentar que entra em voga durante a Cúpula Mundial da Alimentação em Roma, no ano de 1996, e procura tratar de

assuntos internos de cada país, como a autonomia alimentar que está associada com a geração interna de empregos e a redução de dependência externa, assim como fatores culturais no tocante dos hábitos alimentares.

Em 1996, também na CMA, foi instituída a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar, onde passou-se a abordar também as questões qualitativas (físicas, químicas, biológicas e nutricionais) dos alimentos, assim como a preocupação com a gestão dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente.

Presume-se que a segurança alimentar e nutricional está relacionada com a quantidade, a qualidade, o valor nutricional e a disponibilidade em que os indivíduos tem acesso aos alimentos, levando em consideração a cultura local e os hábitos alimentares, além da forma de produção e dos seus efeitos para o meio ambiente e para a saúde humana.

## 2.2 A SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

No Brasil, em 2003, foi recriado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), sob o decreto Nº 4.582/2003, e em 2007, houve a regulamentação do mesmo. Também em 2003, foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), extinto em 23 de janeiro de 2004.

Em 2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), resultado da vontade política de tratar a superação da pobreza e da fome como uma das prioridades do país. O MDS proporcionou condições necessárias para o sistema de proteção social que sustenta uma definida estratégia de combate à pobreza, e também é responsável pela gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza (FNCP).

Em 2006, foi instituída a Lei de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e a Lei Nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), o qual define o conceito de SAN no Brasil:

Segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (LOSAN 2006, Capítulo 1. Art. 3º).

O artigo 4º, da mesma lei, define a abrangência do termo segurança alimentar e nutricional e apresenta seis incumbências da mesma, são elas:

- I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;
- II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;
- III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;
- IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;
- V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e
- VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País. (LOSAN 2006. Capítulo 1. Art. 4°).

Em 2009, foi regulamentada as diretrizes de execução do PNAE, e por meio da Lei nº 11.947/2009 e da resolução nº 38/FNDE/2009, foi determinado que no mínimo 30% das aquisições de alimentos para as escolas deveriam ser, preferencialmente, na forma de produção orgânica e provinda da agricultura familiar local ou regional. Os produtos orgânicos podem ser comercializados a preço prêmio de até 30% maior do que o valor médio regional.

Wittman e Blesh (2015) reiteram que a Lei nº 11.947 definiu o cenário para mudanças fundamentais nos programas de alimentação escolar, o que afetou o setor da agricultura familiar. As diretrizes foram estabelecidas e as normas de composição dos cardápios padronizados, priorizando a tradição, adaptando-se às preferências alimentares regionais, além da inclusão obrigatória de frutas e legumes frescos e a restrição do uso de alimentos processados com altos níveis de sódio e gordura.

O livro Agricultura Familiar à mesa: saberes e práticas da alimentação no Vale do Taquari (MENASCHE, 2007) apresenta os resultados do projeto de pesquisa A multifuncionalidade da agricultura à mesa: hábitos alimentares e produção para autoconsumo; identidade e estratégias de reprodução social de famílias rurais. Dentre os vários artigos que compõe o livro o artigo Agricultura Familiar à mesa, destaca a importância da produção para autoconsumo:

É notável, entre as famílias estudadas, a preocupação referente à qualidade dos produtos consumidos e a associação entre o processo de produção e as características dos alimentos. É assim que, por exemplo, os animais destinados ao consumo da família são alimentados de forma diferenciada do que aqueles produzidos para a comercialização. (WAGNER, et al., 2007, p. 63)

Então, existe uma relação entre a segurança alimentar e a produção para o autoconsumo, pois, uma vez que os agricultores produzem alimentos para seu próprio consumo e de sua

família, este estará propenso a cultivar alimentos mais saudáveis, priorizando a qualidade do alimento pelo pouco ou nenhum uso de produto químico.

No seu artigo sobre a política brasileira de segurança alimentar e nutricional, Belik (2003) menciona a diferença entre disponibilidade e acesso aos alimentos, pois estes podem estar disponíveis, mas as populações pobres podem não ter acesso. O autor também cita que a qualidade dos alimentos a serem consumidos deve ser um fator a ser considerado na segurança alimentar e nutricional, e que este ainda tem um papel relevante no que diz respeito à dignidade do consumidor. Outro aspecto referente a SAN que o autor traz é a regularidade em que o indivíduo tem acesso à alimentos, além de tratar da sustentabilidade, que incorpora conceitos ligados à preservação do meio ambiente, não utilização de agrotóxicos e da produção extensiva em monoculturas.

Pinheiro (2013) mostra que a emergência do “consumo ético”, do “consumidor-cidadão”, do “consumo verde”, entre outras denominações que tentam chamar a atenção para orientações e práticas de consumo, possui foco na delimitação e qualificação em torno de valores como responsabilidade com o outro, consigo mesmo e com o planeta. Em resposta para o dilema consumo *versus* crise ambiental, a autora identifica o consumidor ético como àquele que vê uma ligação direta entre o consumo e as questões sociais, preocupado com a degradação ambiental, o bem-estar animal, os direitos humanos e as condições de trabalho. Ao decidir o que e como comprar, demonstra o compromisso com uma sociedade justa, o que pode ser visto como prática associada a um conjunto de competências éticas.

Triches et. al (2011), mostraram que os programas de alimentação escolar no Brasil podem ser melhor compreendidos partindo de uma temática que é desenvolvida pela literatura especializada como “transição nutricional”, caracterizado pelo aumento nos índices de sobrepeso e de doenças crônicas não transmissíveis entre as pessoas. Os autores advertem que os programas governamentais, exemplo do PNAE, estimulam dois componentes básicos: o componente alimentar, relacionado à produção, disponibilidade e acesso aos alimentos; e o componente nutricional, relacionado às práticas alimentares e à utilização biológica dos alimentos, assim como ao estado de nutrição da população (CONSEA, 2016). Nesse sentido, vinculam-se as políticas públicas relacionadas à segurança alimentar e saúde do contingente de estudantes, e se criam mercados institucionais para aquisição de produtos alimentícios produzidos pela agricultura familiar.

Neste processo o Estado passa a ter a atribuição e responsabilidade pela construção e consolidação de modelos alimentares diferenciados que possibilitem o enfrentamento conjunto

das problemáticas de produção e consumo, tendo em vista os crescentes índices de sobrepeso e de doenças crônicas. No Brasil, a construção desse modelo baseia-se nos conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), e esse discurso “associa os objetivos da segurança alimentar às estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social, com crescente equidade e inclusão social”. Assim, as políticas de estímulo à produção agroalimentar devem estar associadas a formas que busquem equidades sociais e socialmente sustentáveis de ocupação do meio rural, ao enfrentamento da pobreza no campo, à valorização das diversas culturas alimentares, bem como ao desenvolvimento local e regional. (TRICHES; SCHNEIDER, 2010,p 973)

### 2.3 ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE OS MERCADOS INSTITUCIONAIS

Lopes (2013) destaca duas correntes teóricas do institucionalismo: O antigo institucionalismo, que se desenvolveu a partir de forte crítica ao neoclassicismo, cujos principais autores são Thorstein Veblen, John R. Commons e Wesley C. Mitchell; e o novo institucionalismo, que ao mesmo tempo em que critica a teoria tradicional, preocupa-se com aspectos específicos que não invalidam a tradição ortodoxa, mas reconhece seus problemas e tenta agregar princípios mais consistentes na explicação dos problemas econômicos, tendo-se Douglass North, Ronald Coase e Oliver Williamson os principais autores dessa corrente teórica.

Para Veblen (1919, Apud Lopes, 2013), as instituições são definidas como hábitos estabelecidos de forma generalizada, os hábitos de pensamento ao tornarem-se coletivos e enraizados no ambiente formam as instituições políticas, econômicas e sociais. Tais hábitos são desenvolvidos pelos agentes quando estes procuram atingir determinados fins, o que também está relacionado com comportamentos repetidos, reforçando a existência das instituições e ressaltando que estas não podem ser confundidas, apenas, com regras escritas ou instituições formais.

North (1998, 1991, Apud Lopes, 2013) define instituições como representantes da estrutura de incentivos e imposições formais (leis, regras, constituições...) e informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta). Lopes (2013) enfatiza que para North, a decisão de investir não deve se basear estritamente em uma análise de mercado, sendo necessário considerar as instituições em suas diversas concepções, sejam elas políticas econômicas, sociais ou educacionais, e resalta a importância da análise histórica, considerando a evolução da sociedade e das instituições.

Silveira et al (2014) apresentam os aportes teóricos da Nova Economia Institucional- (NEI), os quais afirmam que as transações ocorrem em um ambiente institucional de acordo com a melhor forma de organização das transações econômicas. Nessa teoria, as configurações institucionais alteram as condições para a alocação de recursos, afetando os arranjos organizacionais das firmas e o funcionamento do sistema econômico. Admite-se, ainda, os agentes como sendo racionais, porém de forma limitada, e que agem de forma oportunística. Esses pressupostos indicam que há informações assimétricas e custos de transações para coordenar as atividades econômicas, e que estes influenciam diretamente na tomada de decisões das formas contratuais.

Silveira et al. (2014) explicam a Economia dos Custos de Transação (ECT) partindo da análise de Coase (1960), afirmando que a ECT tem o objetivo de explicar as diferentes estruturas de governança escolhidas pelas firmas para nortear suas transações, destacando o ambiente institucional e as características de tais transações, como a incerteza, a frequência e as especificidade. Nesse sentido, admite-se que os agentes possuem racionalidade limitada, assimetria de informações, incertezas, e que daí decorrem os custos de transação, que devem ser minimizados por meio de diferentes arranjos contratuais, buscando maior eficiência nas transações.

Silveira et al. (2014) destacam três formas básicas de coordenação das transações/ estruturas de governança proposta por Williamson (1985): 1) mercado clássico (spot) – as transações não possuem arranjos contratuais e a identidade das partes é irrelevante, não havendo compromisso de continuidade à longo prazo, e o pagamento é efetuado na entrega do produto ou serviço; 2) forma híbrida- há contratos formais ou informais (curto, médio ou longo prazo). Existe certo compromisso futuro entre as partes e há cláusulas negociadas entre os agentes da transação, tais como preço, quantidade e qualidade; e 3) integração vertical ou hierárquica- as transações entre os agentes são absorvidas na hierarquia da firma. Se o grau de especificidade dos produtos é baixa, o mercado clássico é a forma escolhida, mas se há maiores especificidades, o modelo híbrido ou o hierárquico são os indicados.

Sacco dos Anjos e Becker (2014), fazem uso da abordagem sobre as liberdades individuais, exposta por Amartya Sen em seu livro intitulado “Desenvolvimento como liberdade”, no qual o autor defende que para que o desenvolvimento ocorra, os indivíduos não podem ser privados de nenhum tipo de liberdade que restrinja opções ou oportunidades. Afirmam, ainda, que a pobreza é entendida como forma de privação de capacidades básicas, pensando o papel do Estado e em suas formas de intervenções, que não devem se restringir às

políticas de transferência de renda. Desta forma os autores defendem que “os mercados institucionais devem ser vistos como expressão das abordagens atuais que definem o desenvolvimento como expansão das liberdades substantivas” (SACCO DOS ANJOS E BECKER ,2014, p. 107) e salientam que:

Os mercados institucionais podem ser conceituados como uma configuração específica de mercado em que as redes de troca assumem uma estrutura particular, previamente determinada por normas e convenções negociadas por um conjunto de atores e organizações, onde o Estado geralmente assume um papel central, notadamente através de compras públicas (GRISA, 2009, p. 5Input:SACCO DOS ANJOS e BECKER 2014, p 2-3)

Para Müller et. al. (2007), a discussão em torno dos arranjos institucionais está envolvida com o esforço de explicar o desempenho econômico baseando-se no papel de um conjunto de instituições. Os autores verificaram que os arranjos institucionais são específicos, distintos e resultantes da articulação de diferentes fatores, devendo considerar, por exemplo, as características dos participantes do processo, tanto do ponto de vista das instituições quanto dos atores sociais locais: “No processo de construção dos arranjos institucionais, os atores sociais locais, dada assimetria de poderes, influenciam e sofrem interferências em graus diferentes, produzindo resultados mais ou menos esperados” ( MÜLLER et al., 2007, p.32).

Os mercados institucionais apresentam diversas oportunidades para a agricultura familiar e empreendimentos de economia solidaria, destacando-se “o fortalecimento de seus processos sociais organizativos; a possibilidade de comercialização para os produtos agroecológicos; e a possibilidade de diversificação produtiva para atendimento a uma nova demanda que se apresenta.” (SILVA e SILVA, 2011, p. 1).

Rosa e Sacco dos Anjos (2014) afirmam que, por intermédio dos mercados institucionais, promove-se segurança alimentar e nutricional, por meio de alimentação saudável advindos de redes de comercialização regional, além de incentivar o consumo social, que exige o comprometimento dos governos na aquisição de alimentos provindos da agricultura familiar e o fornecimento à população que se encontra em situação de insegurança alimentar. Os autores, reiteram que a compra interrupta de alimentos durante um determinado período promove segurança para as famílias produtoras.

Becker et. al. (2014) compreendem que os instrumentos de políticas públicas, no qual os mercados institucionais estão inclusos como forma de apoio ao desenvolvimento rural, não contemplam apenas o plano econômico, mas contribuem para o melhoramento da qualidade de vida das populações e para o estabelecimento de novas conexões com os demais atores do desenvolvimento.



## 2.4 OS MERCADOS INSTITUCIONAIS NO BRASIL

Para Becker et al. (2014), os mercados institucionais são instrumentos de intervenção estatal que primam pela transversalidade e intersetorialidade na sua implementação, e foram incorporados gradativamente na agenda oficial do Estado brasileiro em busca do desenvolvimento rural. Para os autores, mercados institucionais para a agricultura familiar são aqueles que “visam atuar simultaneamente em questões como a inserção sócio produtiva, segurança e educação alimentar, geração de trabalho e renda, incentivo à agroecologia, etc.” (BECKER et al., 2014, p. 2)

Sacco dos Anjos e Becker (2014) afirmam que a criação dos mercados institucionais no Brasil gerou incentivo aos processos de cooperação, criação de associações de produtores e o desenvolvimento de redes de comercializações. Outros aspectos relacionados com o desenvolvimento de mercados institucionais são a garantia de comercialização da produção, se esta estiver nas normas dos programas, e o incentivo a formas de produção que minimize os impactos ao meio ambiente, rompendo com o tabu na esfera do consumo agroalimentar de qualidade, já que a população de menor renda passa a ter acesso a estes produtos, da mesma forma que incentiva o consumo dos produtos da estação.

É importante salientar que os agricultores familiares enfrentam dificuldades ao comercializar seus produtos via mercados institucionais. Rosa e Sacco dos Anjos (2014) mencionam que os entraves burocráticos ocorrem em virtude da extensa quantidade de documentos exigidos para a participação nos programas, do atraso na liberação da verba pela demora na análise da documentação, além do fato de as famílias que produzem em pequena escala se tornarem, em muitos casos, dependentes deste mercado.

Segundo Amaral et. al (2015) no Brasil os mercados institucionais de compras públicas de alimentos explicitam a presença do Estado como indutor e, em última análise, como garantidor desses mercados. Afirmam que o Estado pode interferir e estimular a comercialização local de determinados produtos como também agir em sentido contrário.

### **3 AGRICULTURA FAMILIAR.**

Este capítulo está dividido em três partes, nas quais são apresentados os aspectos históricos, conceituais e as formas de inserção produtiva da agricultura familiar, e a sua vinculação com o Estado, enfatizando a política pública de acesso ao crédito pelo agricultor familiar, denominada de Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

#### **3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR**

Schneider (2003), conceitua agricultura familiar considerando algumas características: a) forma de uso do trabalho, baseada na força de trabalho de membros da própria família, mas sem eliminar a possibilidade de contratação de terceiros em caráter temporário; b) ocorrência de dificuldades devido à obstáculos oferecidos pela natureza, ou seja, ainda é dependente dos fatores naturais, a exemplo do clima e do solo entre outros fatores, vale ressaltar que esses fatores normalmente no caso da agricultura “patronal” ou “convencional” é alterado pelo uso de tecnologias avançadas; e c) a relação da agricultura familiar com o ambiente social e econômico em que está inserida, constituído por instituições que fornecem estímulos e delimitam possibilidades para os agricultores familiares, influenciando suas decisões.

Lamarche (1997) conceitua exploração familiar, referenciando-se a uma unidade de produção agrícola, onde propriedade e trabalho estão estreitamente ligados à família. O autor promove uma recomposição histórica do caso brasileiro mostrando que a agricultura familiar brasileira foi marcada pelas origens coloniais da sociedade e da economia brasileira, apresentando três características principais: a) a monocultura de exportação, as grandes propriedades e a escravatura, e o fato do campesinato no Brasil ter surgido sob grande precariedade de recursos (jurídicos, econômicos, de terras e de técnicas de produção); b) com a abolição da escravatura aumentou o número de agricultores de subsistência dependentes das grandes explorações; e c) a vinda de imigrantes no séc. XIX foi um fator que favoreceu a agricultura de subsistência no Brasil.

Lamarche (1997) apresenta que, na segunda metade do séc. XIX, a imigração para o Brasil se deu pela necessidade de mão de obra nas lavouras de café da região central do país e, na mesma época, houve imigração europeia para o Sul do Brasil. Já na década de 1950, apesar da industrialização do país, os latifundiários controlavam a propriedade de terras e a força de

trabalho rural, o que fica evidente em meados da década de 60, quando a modernização da agricultura é parcial e incompleta, nem todas as etapas do ciclo produtivo são mecanizadas realçando o controle da força de trabalho rural pela propriedade fundiária. Historicamente, pode-se perceber a precariedade nos níveis de renda e extrema marginalização da população rural, independente da modernização dos meios de produzir:

Uma parcela importante da chamada “pequena produção” é excluída do processo de modernização, conservando muitas de suas características tradicionais: a dependência em relação à grande propriedade, a precariedade no acesso aos meios de trabalho, a pobreza dos agricultores e sua extrema mobilidade espacial. (LAMARCHE, 1997, p.184).

Para o autor, existe um caráter conservador da modernização agrícola, que torna o pequeno produtor preso ao grande latifúndio. As fronteiras de produção que eram válvula de escape para as tensões no campo também acabaram subordinadas ao latifúndio, o que acarretou um grande êxodo rural e, com isso, apareceram dificuldades para o antes pequeno produtor transformar-se em assalariado em virtude do elevado índice de desemprego urbano.

De acordo com Pinheiro (1999), na década de 1980, o associativismo rural pode ser entendido como uma alternativa para a inserção da agricultura familiar no mercado de produtos agrícolas, considerando os moldes de produção da década anterior, que não teve grande inserção da agricultura familiar, pois eram baseados no uso intensivo de insumos e defensivos industriais, além da redução no crédito rural nesse período. O associativismo rural também teve base forte nos assentamentos, pois os agricultores assentados deviam estar associados à sindicatos para que conseguissem recursos governamentais destinados às áreas de reforma agrária. A condição de associado para agricultores familiares também auxiliou na obtenção de informações referentes às técnicas de cultivo e melhor colocação dos produtos no mercado. Assim, o fortalecimento do caráter associativo dos agricultores familiares teve papel central no estabelecimento de diálogo entre a comunidade e as diferentes esferas do governo.

De acordo com Favareto e Bittencourt (1999), no final da década de 80 e no início de 1990, a Central Única dos Trabalhadores (CTU/Rural) apresentou algumas propostas de transformação na estrutura sindical. A principal mudança foi o desmembramento dos sindicatos únicos e a criação de sindicatos específicos, tanto de assalariados quanto de produtores familiares. Outra alteração diz respeito à transformação de sindicatos com base municipal e a estruturação de sindicatos com base regional, objetivando o aumento do poder de mobilização e barganha. Em 1993, na 1ª Plenária Nacional do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais (DNTR/CUT) foi determinado que os agricultores familiares fossem o público

prioritário do sindicalismo, a CUT/Rural afirmava ter como prioridade a construção de um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural, que teria como base o fortalecimento da agricultura familiar e a luta pela reforma agrária.

Vale ressaltar que a agricultura familiar só foi considerada um tipo específico de agricultura nas estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) a partir de 2006. De acordo com a lei Federal nº 11.326, de julho de 2006, um agricultor familiar é aquele que exerce atividades no meio rural, em uma superfície que não ultrapasse quatro módulos fiscais (pela lei, no RS, quatro módulos fiscais podem chegar a 160 hectares), com uso predominante de mão de obra familiar e tendo como fonte principal de renda a atividade agrícola.

A agricultura familiar, segundo Wanderley (1999), pode ser conceituada como sendo aquela que é efetuada pela família proprietária dos meios de produção e que realiza o trabalho no estabelecimento produtivo, apesar dessa caracterização de agricultura familiar ser considerada genérica, pois, a combinação entre propriedade e espaço assume uma diversidade de formas sociais. Outro ponto destacado pela autora é o fator de continuidade, pois as famílias da agricultura familiar buscam assegurar o futuro da sua família pela sucessão da produção em sua propriedade, garantindo rendimento para as gerações subsequentes.

Montoya e Guilhoto (1999) apresentam o agricultor familiar como sendo aquele que, juntamente com sua família, administra uma área reduzida de terra, onde a produção é parcial ou totalmente voltada para o mercado e a mão de obra nela aplicada é predominantemente familiar.

### 3.2 A CONTEMPORANEIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR: FORMAS DE INSERÇÃO PRODUTIVA

As formas de inserção da agricultura na economia vem se transformando, a tecnologia utilizada na produção agrícola alterou-se com o passar das décadas, ocorrendo forte mecanização do trabalho e uso intensivo de insumos químicos, fertilizantes, pesticidas, adubos, entre outros. Esta sessão do trabalho pretende mostrar como as famílias de agricultores que não conseguiram acompanhar esse ritmo de modernização estão inseridas na economia.

Para Wanderley (1999, p. 33), as famílias que pertencem ao universo da agricultura familiar na sociedade moderna “[...] tentam adaptar-se a esse novo contexto de reprodução, transformando-se interna e externamente em um agente da agricultura moderna.” A autora se

refere às transformações que ocorreram no âmbito rural/urbano, sobretudo no âmbito da centralização do mercado, enfatizando que a agricultura familiar no Brasil está preocupada não somente com a produção para o auto consumo, mas também com a interação com o mercado para seus produtos. A chamada agricultura de subsistência, utilizada na literatura especializada, pode não estar abrangendo todos os propósitos dos agricultores, já que essa apenas aconteceria se as portas do mercado estivessem fechadas, caso contrário, os agricultores familiares teriam foco para o mercado, gerando conhecimento repassado de geração em geração baseado na divisão de trabalho interna da família, podendo, assim, articular a atividade mercantil com a atividade de subsistência.

A interação do agricultor familiar com as grandes agroindústrias, por contratos como garantia de venda dos produtos conforme as regras das empresas, é visto por parte dos agricultores familiares como garantia de renda, continuidade produtiva, facilidade na comercialização de seus produtos, além desse vínculo contratual gerar maior divisão do trabalho dentro das unidades familiares, diversificando a produção e assegurando a sobrevivência das famílias<sup>1</sup>.

Lamarche (1997), afirma que a diversificação produtiva é desejada para os pequenos produtores, uma vez que reduz a dependência de uma só fonte de recursos. O autor menciona que os pequenos produtores diversificam as suas atividades como podem, nem sempre como querem, e é nesse aspecto que os produtores maiores possuem vantagem, pois possuem mais terras, equipamentos e capital.

Montoya e Guilhoto (1999) reiteram que o desenvolvimento agroindustrial e sua propensão à contratação, a canalização dos investimentos externos para as indústrias à jusante e à montante, acompanhado com a tendência dos investimentos da produção rural serem realizados com capital próprio e, ao mesmo tempo, com o baixo rendimento das atividades rurais, entre outros fatores, levam a direcionar os agricultores familiares em relação à quanto e como produzir via sistema de integração contratual. Desse modo, os agricultores familiares se integram nas cadeias agroindustriais procurando incrementar a renda, seja agregando valor sobre seus produtos ou como trabalhador temporário.

Ramos (1983) afirma que a principal vantagem da diversificação produtiva é a redução dos riscos e incertezas que existem no setor agrícola, tais como secas, pragas e outras adversidades que afetam a produtividade e, conseqüentemente, o preço dos produtos agrícolas.

---

<sup>1</sup>Tedesco (1999) usa como exemplo os criadores de suínos no interior gaúcho, onde o pai da família cuida dos porcos, enquanto a mãe planta uma diversificada de outros alimentos.

Para o autor, a diversificação compensa, pois, em caso de contratempos em determinado cultivo, a perda geral será minimizada pela produção de um produto alternativo. Outra vantagem apontada pelo autor, ainda se referindo à diversificação da produção agrícola, é a possibilidade de rotação de culturas, que se constitui de uma prática de conservação e adubação do solo, propiciando também o controle de pragas e doenças.

A partir da década de 1990, parte dos agricultores familiares deixam de ocupar atividades eminentemente agrícolas, tornando-se pluriativos. A pluriatividade ocorre quando os membros da família desempenham diferentes atividades agrícolas e/ou não agrícolas, dentro ou fora do estabelecimento, nos quais surgem os espaços rurais possuem novos papéis sociais, que ultrapassam a esfera da produção de alimentos e matérias-primas (SACCO DOS ANJOS e CALDAS, 2009). Os autores defendem a ideia de que a pluriatividade foi a saída encontrada pelos agricultores em resposta a crise agrícola dos anos 90, que baixou os preços agrícolas devido a abertura comercial à concorrência externa. Na verdade, trata-se de um fenômeno verificado em diferentes países, ocasionado por causas distintas, entre as quais se destacam o desenvolvimento tecnológico na agricultura e o incremento na renda das famílias. Essa temática foi discutida no Brasil pelos pesquisadores vinculados ao Projeto RURBANO<sup>2</sup>.

Balsadi (2002) afirma que as transformações ocorridas no meio rural, especialmente no que se refere à redução das ocupações agrícolas, ocorreram em consequência da modernização e mecanização de partes do processo produtivo das grandes culturas, e pela redução da área cultivada, seja essa motivada por políticas agrícolas de desmonte, como ocorreu no Brasil, ou por políticas específicas de controle de excedentes, como ocorreu na Europa e EUA.

A agricultura em tempo parcial e a pluriatividade promovem uma articulação entre a agricultura e os demais setores econômicos, num contexto territorial que já foi agrícola e rural, passando cada vez mais a ser caracterizado pela presença de diversos ramos de atividade, com exceção das áreas mais pobres. (BALSADI, 2002,p. 30)

Silva e Del Grossi(2001) sintetizam que os fenômenos promotores da pluriatividade são: o "desmonte" das unidades produtivas, no tocante da terceirização do trabalho na unidade produtiva; a qualificação da mão de obra no meio rural; a especialização produtiva crescente das unidades agropecuárias; a formação de redes vinculando fornecedores de insumos, os prestadores de serviços, agricultores, agroindústrias e empresas de distribuição, a melhoria da

---

<sup>2</sup> O Projeto RURBANO foi coordenado por José Graziano da Silva e Rodolfo Hoffmann, do Núcleo de Estudos Agrícolas, do Instituto de Economia da Universidade de Campinas(UNICAMP). Esse Projeto foi desenvolvido em três fases: a primeira e a segunda fase foram desenvolvidas à partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e na terceira fase os pesquisadores analisaram os impactos dessas mudanças através de estudos de caso desenvolvidos nos diferentes estados brasileiros.

infraestrutura social e de lazer rural, e as maiores possibilidades de acesso aos bens públicos. Silva (2001) afirma que a grande diferença entre os motivos impulsionadores da pluriatividade no Brasil, se comparado aos países desenvolvidos, é que, no caso brasileiro, as famílias de agricultores pobres usam a pluriatividade como estratégia de sobrevivência, em virtude das variações nos preços das *commodities*.

Essas mudanças na forma de inserção da agricultura familiar no Brasil foram importantes, porém, as mudanças mais recentes sobrepõe-se, alterando e diferenciando as famílias pertencentes ao universo da agricultura familiar, uma vez que, novas formas de atuação no mercado vem se delineando por meio de políticas governamentais de incentivos e de criação de novos mercados institucionais.

### 3.3 O ESTADO E A AGRICULTURA FAMILIAR

Blum (1999) afirma que as políticas agrícolas tem a finalidade de orientar, disciplinar e promover o meio rural a curto, médio e longo prazo, e que tem também objetivo de ascender o nível de vida das famílias que sobrevivem da agricultura. Segundo o autor, as políticas públicas devem ser específicas e voltadas para cada tipo de propriedade familiar, conforme Classificação da FAO/Incra que divide as propriedades em patronais e familiares, sendo essas subdivididas em:

a) propriedade patronal latifundiária, que é definida como uma grande extensão de área improdutiva que utiliza mão de obra contratada e baixa tecnologia;

b) empresa patronal capitalista, que é definida como tendo médias ou grandes extensões de terra (acima de 200ha), utiliza mão de obra contratada e alta tecnologia (mecanização e uso racional de insumos modernos);

c) empresa familiar consolidada, que são propriedades semiespecializadas e diversificadas, que possuem extensões territoriais, geralmente, menores de 200 ha e usam alta tecnologia. Normalmente se utilizam de crédito rural e os proprietários possuem renda consideravelmente mais alta do que aqueles categorizados nas demais classificações de propriedades rurais;

d) empresas familiares em transição, que são propriedades com o nível de diversificação e, geralmente, menores de 100 ha. Usam tecnologia média (uso mediano de mecanização e apresentam problemas com o uso de insumos modernos) e a utilização do crédito rural é menor ou incipiente; e

e) propriedade familiar periférica ou de subsistência, que são propriedades altamente diversificadas, geralmente menores de 50 ha. Utilizam baixa tecnologia e o crédito rural é inexistente ou incipiente, pois não possuem viabilidade econômica para tal, e suas rendas médias mensais são abaixo de um salário mínimo.

Blum (1999, p. 87) afirma que a política agrícola deve ser implementada de acordo com as propriedades familiares e com planejamento. Assim, os agricultores poderão mudar sua posição utilizando políticas específicas que maximizem o resultado do seu sistema de produção e, conseqüentemente, sua condição econômica e social. O autor cita que “Qualquer política agrícola, para que tenha sucesso, deverá plantar-se nos princípios: educativo, programado, participativo, cooperado, democrático, sistêmico e sem distinção.”

Schneider (2003) apresenta como elemento que caracteriza a agricultura familiar a relação com o ambiente social e econômico em que estiver inserida, e admite que essa relação pode acontecer via crédito, financiamento ou qualquer outra forma de apoio concedida pelo Estado ou por outras instituições:

A reprodução social, econômica, cultural e simbólica das formas familiares dependerá de um intrincado e complexo jogo pelo qual as unidades familiares se relacionam com o ambiente e o espaço em que estão inseridas. Nele os indivíduos e a família devem levar em conta o bem-estar e o progresso de sua unidade de trabalho e moradia e as possibilidades materiais de alcançar determinados objetivos (SCHNEIDER, 2003, p. 114).

Segundo Brumer (1999), na Europa, com a mudança da produtividade do trabalho realizado no modelo fordista, e a alocação de maior número de trabalhadores nas fábricas, houve a redução das políticas públicas para a agricultura familiar, levando os agricultores a buscarem novas estratégias produtivas. Já no Brasil, os agricultores, sobretudo aqueles que produzem para a exportação ou aqueles que possuem competição externa na comercialização de seus produtos, justificam a adoção de novas estratégias de produção dado o aumento da competitividade, lembrando sempre que o objetivo final é o lucro para o grande produtor agrícola, e na agricultura familiar há a necessidade de buscar novas estratégias de produção e de inserção no mercado é diferente.

Brumer (1999) afirma que na agricultura familiar, os produtores não possuem vantagem na produção em escala, não atuam predominantemente com o objetivo de maximizar o lucro, não vivem fundamentalmente do trabalho dos outros, produzem de forma independente do mercado, pois estes sobrevivem, também, do que é produzido em sua propriedade. A autora cita como exemplos de novas estratégias produtivas para melhor inserção no mercado, mudanças



estruturais na maneira de produzir, como o uso de irrigação e, estufas, mas também salienta a necessidade da mudança da forma de apresentação do produto e a inserção da agricultura ecológica, além da criação de pequenas indústrias de processamentos e novos ramos de serviços não agrícolas, a exemplo do turismo rural.

Uma das características mais recentes da agricultura familiar baseia-se na sua maior inserção ao sistema de produção sustentável, que se relaciona à redução de danos ecológicos e à saúde humana. Cabe ressaltar que esse contexto vincula-se diretamente com a Segurança Alimentar e Nutricional. Campos (1999) afirma que a questão ambiental deve assumir papel estratégico nas novas metodologias de extensão rural, tanto por parte dos órgãos públicos quanto por parte dos produtores:

“(..).a criação de um novo paradigma para o desenvolvimento rural dos municípios da Região e da Produção devem levar em consideração a importância da preservação dos recursos naturais, por meio de uma política de gerenciamento ambiental que priorize a criação de novas formas de produção que assegure à agricultura familiar um nível de renda mais justo, ao mesmo tempo em que consolide a preservação e a renovação dos recursos naturais,” (CAMPOS, 1999,p.322).

Campos (1999) relaciona a pobreza com o mau uso dos recursos naturais, pois uma vez que a população de um determinado lugar tem baixo nível de renda, ela estará preocupada em saciar suas necessidades de cunho imediato, como obter alimentação diária para não passar fome. Sendo assim, muitas vezes a população abdica do bem-estar das futuras gerações que dependerão da terra em prol da sua sobrevivência, sendo importante a atuação dos governos de países subdesenvolvidos e das agências internacionais de proteção ambiental, visando à promoção tanto de políticas para a superação da pobreza quanto de proteção ambiental. O autor complementa “A interação entre a pobreza e a destruição ambiental deflagra uma espiral ascendente de deterioração ecológica que ameaça a segurança física, o bem-estar econômico e a saúde de muitas das pessoas mais pobres do mundo.” (Campos,1999,p.328).

Castro Neto et. al. (2010) mostram que a lucratividade da agricultura convencional gera como consequência uma disparidade econômica e social entre os agricultores familiares, e apresentam a agricultura orgânica como solução para as desigualdades socioeconômicas e a falta de sustentabilidade, enfatizando o papel do Estado no incentivo à produção provinda da agricultura familiar.

Para Saraiva et al. (2013), o apoio aos agricultores familiares para estimular a produção de alimentos produzidos de forma sustentável é essencial, por sua capacidade de geração de ocupação e de renda, pelo aumento da oferta e a diversificação de alimentos de boa qualidade,

por reduzir custos de transporte, gerar maior confiabilidade do produto, preservar hábitos regionais e de produção artesanal, promovendo vínculo entre o campo e a cidade.

Sumberg e Sabates-Wheeler (2011) destacam o poder do Estado em promover sustentabilidade, agendas ambientais e sociais por meio de contratos, o que denominam de “demanda assistida”, e que o poder de compra do Estado pode ser usado como estratégia pró ativa e inovadora, favorecendo diferentes fornecedores, regiões e produtos. Para os autores, o ponto crucial é que, os conjuntos de políticas devem ser selecionadas pela complementaridade ao atingir os objetivos de curto e longo prazos, e devem ser ajustadas ao longo do tempo, ao passo em que as circunstâncias se alterem. Em outras palavras, sinergias políticas aparentes entre as melhorias de bem estar e pró crescimento agrícola devem ser exploradas com sensibilidade, em função das condições prevalecentes e prioridades. Além disso, os instrumentos de política precisam se complementar em diferentes estágios de desenvolvimento do mercado

Os programas nacionais que envolvem compras institucionais atuam promovendo efeito sinérgico, com apenas uma intervenção, é capaz de fornecer alimentação nutritiva nas escolas e em entidades que atendem pessoas em situação de insegurança alimentar, possibilitando também o desenvolvimento rural e a valorização da agricultura familiar.

[...] a incorporação da SAN, entre os objetivos que orientam as escolhas estratégicas de um país, contribui para implementar processos de qualidade superior em termos da combinação de resultados econômicos, com equidade social, sustentabilidade ambiental e valorização cultural (MALUF, 2007, p.11).

### **3.3.1 Política de crédito para o agricultor familiar**

Em 1995, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que se trata de uma política específica destinada aos agricultores familiares. Abramovay e Veiga (1999) analisam as duas principais linhas do programa, diferenciadas nominalmente pelos autores como PRONAF-M crédito, destinado à infra estruturas e serviços, e como PRONAF-C credito, destinado a custeio e investimento:

A existência de uma política de crédito voltada à agricultura familiar encontra sua justificativa naquilo que os economistas chamam de falha de mercado: a contribuição positiva desse setor à ocupação e geração de renda no campo é inibida por dois fatores básicos: pela ausência de condições infra estruturais para a valorização de seu trabalho, tema ao qual o PRONAF-M pretende responder, e pelas dificuldades que o setor bancário opõe a que um segmento dotado de precária base patrimonial e incapaz

de oferecer contrapartidas faça parte de sua clientela regular.(ABRAMOVAY, VEIGA 1999 p. 26).

Abramovay e Veiga (1999) explicam, ainda, que o PRONAF-M tem o objetivo de promover investimentos baseados em compromissos negociados entre os beneficiários, os poderes municipais e estaduais, e a sociedade civil, possibilitando: a) a implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação de infraestrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar; e b) a ampliação e cobertura de serviços de apoio, a exemplo da pesquisa agropecuária e da assistência técnica e extensão rural. Para que se realize os investimentos em infraestrutura via recursos do PRONAF é preciso que o projeto atenda três orientações: (i) atuar de acordo com as demandas formuladas pelos agricultores familiares e/ou por suas organizações; (ii) descentralizar pessoal e processos de trabalho, aproximando-os o mais possível das realidades locais; e (iii) concentrar esforços na busca de respostas integrais para os sistemas de produção típicos da agricultura familiar.

Abramovay e Veiga (1999) afirmam que o Pronaf C, que é destinado a crédito para custeios e investimentos, passou a admitir agricultores familiares que empregassem até dois assalariados permanentes, o que gerou duas consequências relevantes: a primeira é que se tornam candidatos ao crédito PRONAF agricultores com capacidade de oferecer aos bancos garantias reais e contrapartidas, e que tenderão a absorver parte significativa dos recursos, principalmente de investimento. A segunda é que aumenta a participação do sindicalismo patronal na execução local do PRONAF.

Abramovay e Veiga (1999) destacam que, se há o cuidado para que os recursos destinados ao PRONAF C não sejam concedidos aos agricultores patronais ou profissionais liberais que possuam áreas inferiores a quatro módulos rurais, uma das suas principais normas é que 80% da renda familiar deve vir da agropecuária, reduzindo, assim, as chances dos recursos serem desviados dos agricultores indo para os donos de terras que não produzem. Os autores enfatizam que a maior parte dos recursos está destinada a estados e municípios onde a agricultura familiar possui maior força econômica, e que apresentam maior integração agroindustrial: “Se, por meio do PRONAF-C, for ampliada a quantidade de agricultores em condições de aumentar sua renda com base na integração agroindustrial, seus objetivos, quanto a essa linha, estarão sendo cumpridos”. (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999, p. 31).

Segundo Silva (2011), as principais alterações no PRONAF ocorreram a partir de 1999, quando os agricultores beneficiários foram divididos em grupos distintos, com base principalmente na renda bruta anual, com a intenção de atender melhor à realidade de cada

grupo. Os agricultores com menor faixa de renda e em maior dificuldade produtiva obtiveram maiores descontos e menores encargos financeiros, surgiram também algumas linhas de crédito para atividades especiais, a exemplo da agroecologia, e para grupos específicos (mulheres, jovens e pescadores). Além disso, o Banco Central definiu taxa fixa e a redução progressiva dos encargos financeiros por operação de crédito, bem como a ampliação de prazos e carências para os agricultores quitarem suas dívidas, esse conjunto de mudanças institucionais possibilitou que maior número de agricultores familiares tivessem acesso ao programa, esses que, até então, estavam excluídos do sistema financeiro.

A Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA), especifica doze linhas de créditos do PRONAF: a) Pronaf Custeio, que é destinado ao financiamento de atividades agropecuárias e de beneficiamento ou industrialização e comercialização de produção própria ou de terceiros; b) Pronaf Mais Alimentos, que é destinado ao financiamento de implantação, ampliação ou modernização da infraestrutura de produção e serviços, realizados no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas; c) Pronaf Agroindústria, que financia investimentos, inclusive em infraestrutura, que visam o beneficiamento, o processamento e a comercialização da produção agropecuária e não agropecuária, de produtos florestais e do extrativismo, ou de produtos artesanais e a exploração de turismo rural; d) Pronaf Agroecologia, que é destinado ao financiamento de investimentos dos sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos, incluindo-se os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento; e) Pronaf Eco, que financia investimentos em técnicas que minimizam o impacto da atividade rural ao meio ambiente; f) Pronaf Floresta, que financia investimentos em projetos para sistemas agroflorestais, tais como a exploração extrativista ecologicamente sustentável, plano de manejo florestal, recuperação de áreas degradadas, entre outros; g) Pronaf Semiárido, destinado ao investimento em projetos de convivência com o semiárido, focados na sustentabilidade dos agroecossistemas; h) Pronaf Mulher, que é o financiamento de investimentos de propostas de crédito da mulher agricultora; i) Pronaf Jovem, que financia investimentos de propostas de crédito de jovens agricultores e agricultoras; j) Pronaf Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares, destinado aos agricultores e suas cooperativas ou associações para que financiem as necessidades de custeio do beneficiamento e industrialização da produção própria e/ou de terceiros; k) Pronaf Cota-Parte, financia investimentos para a integralização de cotas-partes dos agricultores familiares filiados a cooperativas de produção ou para a aplicação em capital de giro, custeio ou investimento, e l) Microcrédito Rural, que é destinado aos agricultores de baixa renda,

permitindo o financiamento das atividades agropecuárias e não agropecuárias, podendo os créditos cobrirem qualquer demanda que possa gerar renda para a família atendida.

Apenas os municípios que possuem o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), (documento oficial do município, que deve ajudar a obtenção de recursos necessários à implementação de ações orientadas para o fortalecimento da agricultura familiar), aprovado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), estão aptos a solicitar financiamentos via PRONAF. A Caixa Econômica Federal é o agente financeiro encarregado pelo repasse dos recursos aos municípios.

Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014) ressaltam que o PRONAF passou por mudanças institucionais e financeiras desde a sua implantação, o volume de recursos aumentou progressivamente, facilitando o acesso de maior número de agricultores familiares ao crédito.

## 4 A TRANSVERSALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ARTICULADORAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E MERCADOS INSTITUCIONAIS

Este capítulo é subdividido em duas partes, a primeira apresenta as transversalidades das políticas públicas de aquisição de alimentos para as escolas a partir de uma estratégia de *multiple-win*<sup>3</sup> e apresenta estudos de casos realizados na África Subsaariana e na Bolívia; e a segunda parte, é dedicada à breves explicitações dos programas de compras institucionais realizados no Brasil, representados pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

### 4.1 ALIMENTAÇÃO ESCOLAR SAUDÁVEL: VINCULANDO O DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E A SEGURANÇA ALIMENTAR EM EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Uma análise acerca dos antecedentes históricos e particularidades do desenvolvimento de Programas inovadores envolvendo refeições saudáveis nas escolas foram abordados no *Painel Global on*.<sup>4</sup>- *Agriculture and Food System for Nutrition*. A principais conclusões do painel Global, é que o maior empenho político é necessário na agenda de *multiple-win*, que combinam refeições em escolas com benefícios para a agricultura, educação e nutrição. Tal ênfase melhoraria o desempenho escolar, o emprego e o crescimento da economia nacional, fornecendo refeições escolares equilibradas que, ao longo do tempo, implicaria a melhoria no emprego e na renda. Nesse caso, existiria maior repercussão nas comunidades agrícolas locais beneficiando famílias de agricultores, e a promoção de mercados locais sustentáveis para diversos alimentos nutritivos e outros efeitos sinérgicos.

Para Silva (2016), Diretor Geral da FAO e membro do Painel Global, alguns países já fizeram significantes progressos nesse aspecto, incluindo aqueles nos quais o governo nacional encoraja sinergias entre agricultura-educação-nutrição como parte da criação de uma agenda legislativa.

Nos Estados Unidos, por exemplo, a Lei Agrícola aprovada em 2014 incluiu disposições para melhorar as refeições nas escolas pelo aumento da utilização de alimentos

---

<sup>3</sup> Agenda política que realiza ações combinadas entre refeições escolares e benefícios para a agricultura, educação e nutrição.

<sup>4</sup>O Painel global é um grupo influente e independente formado por especialistas com o compromisso de enfrentar os desafios globais na segurança alimentar e nutricional. O Painel Global está trabalhando para garantir que o acesso suporte sistemas agrícolas e alimentares para alimentos nutritivos em todas as fases da vida. Silva (2016)

locais e regionalmente produzidos, juntamente com atividades *hands-on* de aprendizagem, como a escola jardinagem, visitas a fazendas, aulas de culinária, e a integração de educação relacionada com a nutrição no currículo de sala de aula. Na Índia, quase 100 milhões de crianças, em 265.000 escolas, têm acesso gratuito a almoço equilibrado e nutritivo. A Ordem de 2001 do Supremo Tribunal Indiano obrigava o governo a fornecer refeições para todas as escolas primárias. Similarmente, em Gana, o governo começou a apoiar a aquisição de alimentos para as escolas de agricultores locais, em 2005.

Estes exemplos ilustram o crescente reconhecimento do potencial das escolas no fornecimento e promoção do consumo de refeições nutricionalmente equilibradas, aumento da procura de saídas agrícolas locais, e apoiar os sistemas de aquisição de alimentos e com eficiência nas entregas locais. A maioria dos países do mundo já está fornecendo refeições escolares de vários tipos. Porém poucos governos adotaram projetos cruzados em termos setoriais, pelo uso de sistemas alimentares simultâneos.

Com relação aos Programas de alimentação escolar, em termos mais gerais vale ressaltar os seguintes aspectos destacados por Silva (2016):a) Há enormes custos humanos e econômicos associados à desnutrição; b) Programas de alimentação escolar têm sido amplamente utilizados no desenvolvimento países onde a ajuda alimentar foi utilizada em regiões de insegurança alimentar, para incentivar os pais a mandarem os filhos à escola; c) há vinculação entre as refeições escolares e a redução de casos de baixa estatura<sup>5</sup>; d) impactos positivos sobre níveis de micronutrientes, na adequação da dieta dos adolescentes, e até mesmo a prevenção da obesidade; e) demanda constante dos produtos ao longo do tempo, que apoia decisões futuras de investimentos e produtividade dos agricultores, além dos benefícios serem maiores para os pequenos agricultores que não têm acesso aos mercados internacionais e contam com a demanda local; e f) estímulo ao desenvolvimento de jardinagem nas escolas.

Segundo Wittman e Blesh (2015), globalmente são sugeridos mecanismos para melhorar a segurança alimentar e os meios de subsistência agrícola, compreendendo a reforma agrária redistributiva e a reestruturação dos mercados, com melhoria na distribuição e acesso aos alimentos. A soberania alimentar relacionada com a autossuficiência nacional é defendida por alguns países como estratégia de desenvolvimento econômico, utilizando se de um sistema

---

<sup>5</sup>Apesar de nanismo começar antes da idade de dois anos, a redução de nanismo ainda pode ser alcançado entre as crianças com mais de dois anos.

de localização alimentar, quer seja em escala regional ou nacional, sendo colocado em prática por legislações nacionais.

#### **4.1.1 A Abordagem HGSF (Home-Grown School Feeding): O caso da África Subsaariana**

Sumberg e Sabates-Wheeler (2011), ao analisar o Programa de alimentação escolar HGSF (Home-Grown School Feeding) desenvolvido na África Subsaariana, justificam a importância das diretrizes deste programa, uma vez que, nele existe relevante envolvimento dos agricultores familiares com os mercados, o que, segundo os autores, pode modificar o setor agrícola e os meios de subsistência dos agricultores. Além disso, no que se refere ao envolvimento com os mercados, a “estruturação da demanda” torna menos arriscado e mais lucrativo para os agricultores familiares, inserir-se em uma variedade de programas (formação, crédito e acesso à tecnologia). A aquisição de alimentos para programas de proteção social, a exemplo da alimentação escolar, pode ser essencial ao início de um processo de transformação fundamentado no mercado.

Um aspecto central na análise do HGSF do caso da África Subsaariana se baseia na possibilidade de conciliar o desenvolvimento da agricultura familiar com os programas de proteção social, com uma só intervenção. Para maior compreensão da forma como essa conciliação se torne possível, os autores lançam mão da Teoria da Mudança, que reúne elementos a partir de duas fontes: a ortodoxia sobre o desenvolvimento agrícola e o conjunto de ideias em torno da utilização estratégica dos contratos públicos, o crescimento da demanda assistida e localização econômica, e apresenta oito etapas, conforme descrito por Sumberg e Sabates-Wheeler (2011):

1. O crescimento agrícola virá pelo maior envolvimento com mercados de entrada e saída, estimulando a mudança técnica e o aumento da produtividade;
2. O maior impacto na redução da pobreza deste "engajamento no mercado e crescimento agrícola a redução da pobreza", ligação que ocorrerá pelo foco em pequenas fazendas familiares;
3. Maior engajamento no mercado pelos agricultores familiares, já que grande parte dos mercados rurais entrada e saída da África Subsaariana são estreitos, sazonais e mal governados, além de possuírem pouca infraestrutura;
4. Tais restrições de mercado podem ser superadas utilizando a demanda do setor público para os alimentos associados a programas de proteção social, a exemplo da



alimentação escolar, para conduzir uma estratégia de crescimento agrícola por demanda assistida.

5. A demanda desses alimentos pode ser " estruturada ", de tal modo que seja mais fácil, menos dispendiosa e menos arriscada para grupos alvo específicos dentro da população de agricultores familiares, no que diz respeito ao seu envolvimento em mercados de entrada e saída;

6. Os programas de proteção social envolvendo alimentos são cruciais para uma abordagem de demanda estruturada, sobretudo pelo fato de a demanda ser altamente previsível e passível a um processo de estruturação, reduzindo a incerteza e os riscos associados com o envolvimento dos agricultores familiares com os mercados de alimentos;

7. A prestação de serviços complementares (formação, de crédito, acesso aos insumos e tecnologia) pode ser vinculada ao processo de estruturação da demanda;

8. Assim, o uso dos princípios da demanda estruturada para fomentar programas de alimentação escolar é importante para iniciar um processo de transformação agrícola e produção de meios de subsistência.

Gelli et al. (2016), em três anos de pesquisa específica em Gana, na qual foram abrangidas 116 escolas primárias em 58 distritos desse país, verificaram o impacto simultâneo de um programa nacional de alimentação escolar sobre o estado de nutrição, educação e agricultura local. Similarmente, o Programa Alimentação Escolar de Gana (GSFP), em 2011, atingiu mais de 1,6 milhões de crianças da escola primária em todos os 170 distritos de Gana. Este programa é visto pelos autores como uma intervenção complexa, concebido como uma estratégia para aumentar a produção alimentar doméstica, a renda familiar e a segurança alimentar em comunidades carentes. Os objetivos da estratégia combinada são em nível de educação e nutrição infantil, juntamente com produção doméstica de alimentos.

Gelli et al. (2016) realizaram detalhamento do processo operacional do GSFP da seguinte maneira: A prestação de serviços é executada por fornecedores privados, que são adjudicados por contratos pela GSFP para adquirir, preparar e servir alimentos para os alunos das escolas alvo. Cada fornecedor é responsável por adquirir itens de alimentos do mercado, preparar as refeições escolares e pela distribuição de alimentos aos alunos. As transferências monetárias são efetuadas a partir das assembleias distritais, sob a supervisão das comissões distritais de execução (CIM), a estabelecimentos de restauração com base em 40 pesewas (moeda de Gana que corresponde a cerca de US \$ 0,33) por criança por dia. Os fornecedores

não estão autorizados a servir mais do que três escolas. A supervisão em nível da escola é efetuada pelo Comitê Escolar de Implementação (SIC), e os fundos são distribuídos nos estabelecimentos a cada duas semanas. O Armazenamento é de responsabilidade do fornecedor e sem processo de licitação rígida. O documento do projeto GSFP prioriza aquisição da comunidade do entorno das escolas assistidas, ampliando o foco para o distrito e em nível nacional quando os itens de alimentos não estão disponíveis.

Gelli et al. (2016) apresentam os principais desafios em vincular agricultura ao programa GSFP, neste sentido, os principais entraves deste processo são: a) Incompatibilidade de fluxo de caixa: os agricultores precisam de dinheiro assim que eles colhem. Os fornecedores recebem o dinheiro depois de servir as crianças; b) Falta de confiança entre agricultores e fornecedores (especialmente para pagamentos futuros): os agricultores não confiam em fornecedores para entregar o alimento para pagamento posterior. Pagamento inconsistente do governo pioram suas percepções; c) Dificuldade para os fornecedores no acesso aos agricultores: nenhuma informação do contato, difícil acesso, amplamente espalhados, diversas interações necessárias; e d) Nenhuma estrutura no local para facilitar as negociações entre fornecedores e agricultores. Vale ressaltar que essas conclusões foram documentadas em estudos anteriores, realizados em 2012, nos quais foi identificada a necessidade de “uma abordagem mais estratégica”, uma ligação entre os agricultores e o programa.

Desta forma, observa-se a complexidade dos programas de compras para a alimentação escolar, já que diversos fatores interferem para que os programas sejam bem sucedidos, em todos os seus setores de abrangência. Tal complexidade do processo perpassa pelos setores de produção na agricultura familiar, distribuição, e no caso da África Subsaariana, pelos fornecedores de alimentos das escolas, pelos gestores dos programas. Deve-se considerar, ainda, a logística envolvida nas negociações, no acesso aos agricultores e no transporte dos produtos. Essa afirmação é válida não apenas para o caso de Gana, mas também para os outros países que utilizam programas semelhantes.

#### **4.1.2 O caso da Bolívia**

Mercado et al. (2016), ao analisarem os contratos públicos para alimentos escolares no Altiplano boliviano, realizaram uma subdivisão em três regiões (Maya Municipality, PayaMunicipalaty e KimsaMunicipality), permitindo uma análise acurada dessas áreas e nas particularidades da inserção dos pequenos agricultores nos programas que envolvem contratos

públicos de aquisições de alimentos. Trata-se, portanto, de um estudo de caso múltiplo, à luz da teoria dos custos de transação, no qual foi concluído que os custos de transação atuam como fortes barreiras à participação ativa dos pequenos proprietários.

O objetivo central da pesquisa de Mercado et al. (2016) foi compreender os problemas pela menor inclusão dos pequenos produtores bolivianos nos programas de aquisição pública de alimentos, levando em consideração que apenas 3,2% dos alimentos escolares são fornecido por estes produtores, e que quando se considera o segmento de agricultores mais pobres, a inclusão nesses programas é ainda menor. A principal explicação encontrada para este fato se encontra nos custos de transações.

A influência dos custos de transação é fundamental na análise da participação dos pequenos agricultores no mercado. Esses custos funcionam como uma barreira no acesso aos mercados, além da sazonalidade, das condições meteorológicas, da localização, dos atores e especificidades dos ativos, os quais tornam a comercialização dos produtos agrícolas passíveis de comportamentos oportunistas. Desse modo, podem existir desvantagens para os pequenos agricultores na comercialização de seus produtos. Tais problemas podem se exacerbar pelo limitado conhecimento dos agricultores familiares em questões de certificações de qualidade, processamentos, vendas, além da falta de experiência de gerenciamento, baixo acesso a informações de preço e dificuldade na determinação da demanda.<sup>6</sup>

In this respect, transaction costs theory is useful to explain smallholders' actions and their consequences when engaging in different types of markets. Moreover, transaction cost theory explains the emergence of different governance structures, where actors organize in economic activities to secure their investments against risks and uncertainty (Williamson, 1979)

As três regiões estudadas pelos autores, conforme visto anteriormente, localizam-se no norte e no Altiplano central, portanto envolvem custos de transação vinculados à especificidade dos ativos por localização. Sendo assim, é possível analisar os determinantes dos custos de transação juntamente com as estratégias e medidas que auxiliam na sua redução. Contudo, essa teoria torna-se insuficiente se a ideia é examinar os diferentes fenômenos sociais que ocorrem dentro das estruturas de governança e suas relações com o ambiente institucional, sendo melhor compreendida quando se combina custos de transação com a ideia de capital social.

A transversalidade dos programas de compras institucionais para alimentação escolar e os grupos que se encontram em insegurança alimentar, vai além de proporcionar alimentação

---

<sup>6</sup> Vale ressaltar que os autores entendem que a abordagem dos custos de transação é vista por alguns autores, a exemplo de Granovetter (1985) e Simon (1982), como uma abordagem incompleta no contexto das motivações, que compreendem as transações, principalmente no que concerne a não racionalidade dos indivíduos.

saudável e impulsionar a agricultura familiar. Gelli et al. (2016) realizam uma abordagem geral das áreas que podem ser beneficiadas com as intervenções alimentares nas escolas, por meio da participação dos pequenos agricultores em mercados institucionais<sup>7</sup>: a) na educação, com o aumento da escolarização e redução no abandono escolar; b) na saúde, pelo melhoramento nutricional e cognitivo das crianças em idade escolar; c) na agricultura, pelo apoio aos rendimentos dos agregados familiares beneficiários e das famílias de agricultores; d) no desenvolvimento de pequenas empresas que estão vinculadas com todo o processo, desde a produção até o consumo final, como por exemplo, empregando cozinheiros e outros envolvidos na prestação de serviços alimentares. Os autores enfatizam que os benefícios geram uma espécie de reação em cadeia, e que uma melhor alimentação beneficia a saúde, aumentando o rendimento escolar, e assim por diante. A obtenção do sucesso dos programas depende da apropriada implementação do programa, da habilidade das comunidades em participar ativamente nos programas e do esforço das instituições públicas envolvidas.

## 4.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PAA E PNAE

### 4.2.1 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O PAA é uma das ações do Fome Zero, que tem o objetivo de garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, por meio de compras governamentais de alimentos. O programa também busca contribuir para formação de estoques estratégicos, promover a inclusão social no campo, por meio do fortalecimento da agricultura familiar, fortalecer circuitos locais e regionais e de redes de comercialização, valorizar a biodiversidade e a produção orgânica/agroecológica de alimentos, incentivar hábitos alimentares saudáveis, e estimular o associativismo.

Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014) enfatizam que o PAA objetiva incentivar a produção de alimentos pela agricultura familiar, estimular a comercialização desses produtos e auxiliar as pessoas que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional, considerando os pressupostos da segurança alimentar.

---

<sup>7</sup> Essas observações foram efetuadas por Gelli et al. (2016) referindo-se aos programas de alimentação escolar, ao estudar o caso específico do Programa de Alimentação Escola Gana (GSFP).

Os produtos comercializados pelo PAA são entregues como parte de programas de nutrição pública da rede municipal de escolas públicas e centros comunitários, hospitais, creches, bancos de alimentos e restaurantes 'subsidiados' em bairros de baixa renda (WITTMAN, BLESSH, 2015).

Para o agricultor participar desse tipo de política pública é necessário ser identificado como agricultor familiar, sendo esta qualificação realizada pela Certidão de Aptidão ao PRONAF (DAP). Participam também do PAA os assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, comunidades indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e de demais povos, além de comunidades tradicionais organizadas em cooperativas, ou outras organizações que possuam DAP pessoa jurídica. Cada família pode vender para mais de um modalidades do PAA e PNAE.

O PAA está presente em, aproximadamente, 3,5 mil municípios brasileiros. Esse programa possui seis modalidades: Compra Direta, Formação de Estoque pela Agricultura Familiar, Compra com Doação Simultânea, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite “Programa do Leite”, Compra institucional, e a modalidade mais recente, Aquisição de Sementes.

A modalidade compra para doação simultânea tem a finalidade de atender localmente as demandas de suplementação alimentar das entidades da rede socioassistencial e equipamentos públicos de alimentação e nutrição (restaurantes populares, cozinhas populares) e incentiva que a produção local da agricultura familiar.

A Compra Direta tem como intenção a sustentação de preços de uma pauta específica de produtos, definida pelo Grupo Gestor do PAA, a constituição de estoques públicos desses produtos e o atendimento de demandas de programas de acesso à alimentação. Quando os preços de algum dos produtos credenciados está abaixo do seu preço e referência, a Conab compra dos produtores a melhor preço, e este estoque gerado é administrado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), em articulação com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)<sup>8</sup> e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Quando adquiridos com recursos do MDS são destinados à doação, e só poderão ser vendidos em casos excepcionais, caso haja autorização desse Ministério.

---

<sup>8</sup> O Decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016, transferiu as competências do MDA, que estavam com o MDS, para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA) - Casa Civil da Presidência da República.

Apoio à Formação de Estoques é a modalidade que possui como finalidade apoiar financeiramente a constituição de estoques de alimentos por organizações da agricultura familiar, visando à agregação de valor da produção e a sustentação de preços. Posteriormente, esses alimentos são destinados aos estoques públicos ou comercializados pela organização de agricultores, para devolução dos recursos financeiros ao Poder Público. O recurso é repassado da Conab para que as organizações dos agricultores familiares consigam estocar seus produtos em lugares próprios, e no que vence o prazo de 12 meses, o pagamento deve ser feito com produtos, que são entregues para estoques públicos.

Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA Leite), contribui para o consumo de leite das famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional, além de incentivar a produção leiteira dos agricultores familiares. Esta modalidade do PAA é executada na Região Norte e em Minas Gerais, e para fornecer o leite, os agricultores familiares devem possuir o DAP, não produzir mais de 150 litros de leite diários e possuir comprovante de vacinação dos animais, com valor do litro do leite pré-fixado pelo Grupo Gestor do Programa. Já os consumidores beneficiários devem ter renda per capita de até meio salário mínimo e possuir, dentre os membros da família, crianças de 2 a 7 anos de idade, nutrízes até seis meses após o parto, gestantes ou idosos a partir de 60 anos de idade, sendo que cada família beneficiada recebe 1 litro de leite por dia. Caso haja na família mais de um membro que preencha aos critérios delimitados pelo Programa, poderá ser fornecido até dois litros de leite diários.

A Compra Institucional amplia as oportunidades de mercado para a agricultura familiar, permitindo que órgãos da administração direta ou indireta da União, Estados, Distrito Federal e municípios comprem, com recursos próprios, alimentos para atenderas demandas regulares de restaurantes universitários, presídios, hospitais, academias de polícia, entre outros. A compra dispensa licitação é realizada por chamada pública, os fornecedores desta modalidade também podem ser fornecedores de outras modalidades do PAA assim como poder fornecer alimentos para o PNAE.

A modalidade Compra de Sementes, criada em 2015, permite que agricultores familiares de todo o país, que produzem sementes convencionais ou crioulas, comercializem com o Governo Federal, e essas sementes adquiridas serão doadas para famílias que tenham Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP Física), priorizando aquelas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), mulheres, assentados, povos indígenas, quilombolas, e demais povos e comunidades tradicionais.

Segundo a Conab, no relatório de gestão de exercício do ano de 2015, todas as operações envolveram recursos do MDA e MDS na ordem de R\$287.515.215,72 referentes à aquisição de produtos, que abrangem todos os Estados da Federação e o Distrito Federal. No total foram 38.794 beneficiários agricultores atendidos em 2015, sendo que: 2.778 (7%) participaram na modalidade Apoio à Formação de Estoque, 33.396 (86%) na modalidade Compra com Doação Simultânea, 1.559 (4%) na modalidade Compra Direta e 1.061 (3%) na modalidade Aquisição de Sementes. O principal mecanismo para contemplar a ampla oferta de beneficiários fornecedores foi a modalidade de Compra para Doação Simultânea, sendo que 66% são agricultores familiares, 21% assentados, 8% agroextrativistas e 5% pertencem a outras categorias.

Vale ressaltar que a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 2016 poderá gerar consequências negativas na luta pela reforma agrária, afetando diretamente os agricultores familiares, povos indígenas, assentados de reforma agrária, assim como, a transferência das competências do MDA para uma secretaria poderá ocasionar ineficiência, considerando sua importância na formulação de políticas específicas para o meio rural. O cenário de desmonte dos órgãos agrários poderá acarretar atrasos no desenvolvimento rural, assim como na garantia de segurança alimentar e nutricional.

#### **4.2.2 A política pública PNAE e a evolução dos recursos financeiros destinados ao programa**

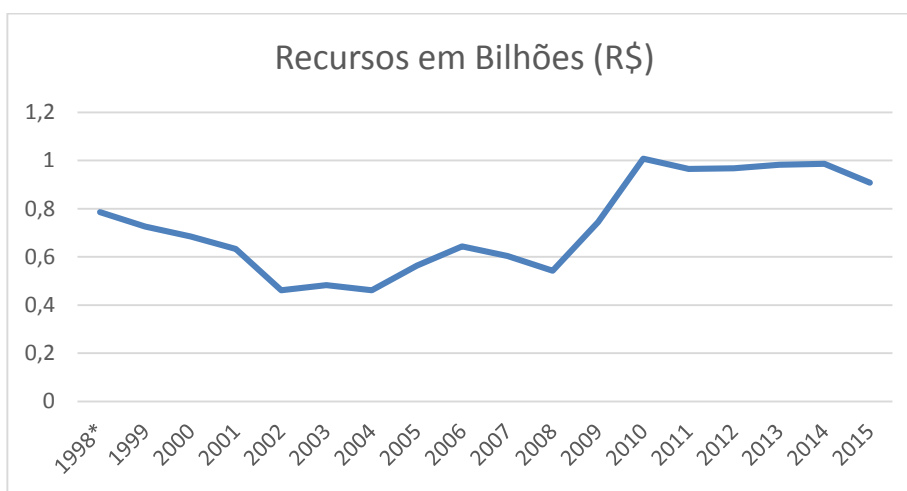
No Brasil, a agricultura familiar ocupa papel central no processo de promoção da segurança alimentar e nutricional, o que vem possibilitando o aumento de sua importância na agenda política nacional, desde a década de 1950, quando foi posto em prática o primeiro programa com enfoque na SAN, que em 1979 passa a ser conhecido como PNAE, que está ativo até os dias atuais.

O PNAE é considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar do mundo, sendo atendido pelo programa alunos da educação básica matriculados em escolas públicas, de instituições filantrópicas e de entidades comunitárias (conveniadas com o poder público), por meio da transferência de recursos financeiros. Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, ficou assegurado o direito de alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental, por meio do programa suplementar de alimentação escolar oferecido pelos governos Federal, Estadual e Municipal. Em abril de 2015, a Resolução

CD/FNDE nº 4, considerando o fortalecimento da Agricultura Familiar e sua contribuição para o desenvolvimento social e econômico local, alterou a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução FNDE nº 26, que tratavam da aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou suas organizações. A nova Resolução modificou a forma de aplicação dos critérios para seleção e classificação dos projetos de venda, estabeleceu o que são grupos formais e informais de assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e quilombolas, tem preferência em caso de empate, promovendo, assim, o fortalecimento da agricultura familiar brasileira.

No gráfico 1, que apresenta os recursos financeiros destinados ao PNAE pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, pode-se perceber o aumento dos recursos reais, deflacionados, pelo uso do Índice Geral de Preços de Disponibilidade Interna, considerando-se 1998 como ano base. Pode ser observado o significativo aumento dos repasses a partir de 2009, ano em que foi regulamentada as diretrizes de execução do PNAE, determinando preço prêmio na comercialização de produtos orgânicos.

Gráfico 1 – Recursos financeiros destinados ao PNAE



Fonte: Adaptado de FNDE. \*Ano base, deflacionado pelo IGP-DI.

É válido ressaltar também que o número de estudantes beneficiados pelo PNAE apresentou considerável elevação, sendo que em 1998 eram atendidos 35,3 milhões de alunos, chegou a 47 milhões em 2009, ano em que alunos participantes do Programa Mais Educação (programa que promove ações como estratégia para a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva da Educação Integral), foram incorporados ao quantitativo de matrículas, fato que não ocorreu nos anos subsequentes. Em 2015, 41,5 milhões de alunos foram atendidos pelo programa.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A agricultura familiar assume papel fundamental no fornecimento de produtos para atender as políticas públicas PAA e PNAE, já que estes Programas incorporam os princípios da segurança alimentar, cujos pressupostos, a partir de 1996, passaram a enfatizar a qualidade da produção alimentar via produção orgânica. Com base no que foi discutido a cerca dos mercados institucionais, pode-se perceber que estes são fundamentais para o delineamento de estratégias de manutenção dos agricultores familiares no campo, uma vez que garantem a valorização do preço dos produtos agrícolas destinados a esses mercados. Desse modo, são desenvolvidos mercados para os agricultores, possibilitando a geração de um processo inovativo, capaz de proporcionar alterações qualitativas amplas e sinergias capazes de potencializar novos mercados.

As análises de casos dos programas de alimentação escolar na África Subsaariana e na Bolívia reforçam o empenho dos governos em promover políticas públicas multisetoriais, e auxiliam no entendimento da complexidade desses diferentes programas. Tais programas mostram formas alternativas de aplicabilidade de compras públicas, diferente da forma em que foram implementadas no Brasil. Isso demonstra que as políticas públicas de aquisição de alimentos podem se adequar as diferentes especificidades de cada país, mostrando-se como possível peça chave na realização da segurança alimentar e de políticas com enfoque na agricultura familiar.

Pode-se concluir, também, que o sistema de crédito rural brasileiro realizado pelo PRONAF, atua no incentivo da produção sustentável, principalmente pelas linhas de crédito PRONAF Agroecologia, PRONAF Eco e PRONAF florestas. Esses programas financiam investimentos em técnicas que minimizam o impacto da atividade rural no meio ambiente, fornecem crédito para a produção agroecológica e orgânica, e para a exploração extrativista ecologicamente sustentável, e auxiliam na realização de plano de manejo florestal, recuperação de áreas degradadas. Sendo assim, o PRONAF se apresenta como um recurso financeiro facilitador para os agricultores que desejam ingressar nos mercados institucionais produzindo alimentos orgânicos.

Em decorrência da consolidação dos programas governamentais que vinculam os agricultores familiares aos mercados institucionais no Brasil, sugere-se para próximos estudos uma análise abrangente dos impactos desses programas nos territórios em que se inserem, considerando além dos fatores internos, ou seja, daqueles observados de forma direta do ponto

de vista de suas repercussões nos meios de vida dos agricultores familiares, os fatores externos. Essa análise “externa” poderá considerar a “aptidão” dos agricultores familiares em articularem-se em outros programas e/ou nichos de mercados.

Há de se destacar, ainda, que a avaliação poderá considerar o ambiente socioeconômico do contexto de inserção dos agricultores familiares na forma jurídica de cooperativa, pertencendo em um contexto diferenciado, que traz à tona novas incursões e desafios analíticos no processo avaliativo. Nesse sentido, uma nova concepção de cooperativa poderá permitir a replicação de outras formas de cooperação, revelando a possibilidade de obtenção de ganhos considerando o “descrédito”, pelo funcionamento histórico não ideal dessa forma jurídica.

Finalmente, ressalta-se que a avaliação da participação dos agricultores familiares no programa contribui para a análise do potencial desses produtores em participar ativamente de novos requerimentos, que certamente advirão do aperfeiçoamento do programa e, conseqüentemente, de demandas futuras, considerando as alterações do contexto socioeconômico, cultural e ambiental.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. e VEIGA, J. E. Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). **Texto para discussão n. 641**. Brasília-DF, Convênio FIPE/IPEA 07/97. Abril de 1999, 51p.

AMARAL, V. R. ; ZAGONEL, T. R. ; BASSO, D. . **Mercados Institucionais Públicos de Alimentos**. In: VII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 2015, Santa Cruz do Sul. [Anais eletrônicos...] VII SEMINÁRIO SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL - Globalização em Tempos de Regionalização - Repercussões no Território, 2015. Disponível em:< <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/13279>> Acesso em: 22 set. 2016

BALSADI, O. V .**Mudanças Rurais e o Emprego no Estado de São Paulo nos Anos 90**. 1 ed. São Paulo: Editora Annablume, 2002. 156 p.

BECKER, C.; SACCO DOS ANJOS, F. ; ALTEMBURG, S. G. N. São os mercados institucionais um instrumento para o desenvolvimento? Estudo de caso em municípios do Sul do Brasil. **Revista de La Facultad de Agronomía**, Buenos Aires, v. 114, n. 3, p. 143-152, 2015. Disponível em: <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/48741>>. Acesso em: 01 out. 2016).

BECKER, C; SACCO DOS ANJOS, F. ; DAL MOLIN, L. H. . Uma aproximação entre mercados institucionais e a abordagem das capacitações em duas regiões gaúchas. In: 7º ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 2014, **Anais ...** Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/05/201405267eeg-mesa27-aproximacaomercadosinstitucionaisabordagemcapacitacoes.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2016)

BELIK, W. **Segurança Alimentar: A Contribuição das Universidades**. 1. ed. São Paulo: Instituto Ethos, 2003. 88 p.

\_\_\_\_\_. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, p. 12 - 20, 2003.

BLUM, R. Agricultura Familiar: estudo preliminar de definição, classificação e problemática. In: TEDESCO, J. C. (Org.). **Agricultura Familiar: realidades e perspectivas**. 2. ed. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 1999, v. x, p. 57-104.

BRUMER, A. Qual a “vocação” produtiva da agricultura familiar? Globalização, produção familiar e trabalho na agricultura gaúcha. In: TEDESCO, J. C. (Org.). **Agricultura Familiar: realidades e perspectivas**. 2. ed. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 1999, v. x, p. 223-254.

BRASIL. **Lei n. 11.326/2006, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 jul. 2006. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm)>. Acesso em: 12 set. 2016.

BRASIL. **Lei n. 11.947/2009, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do programa dinheiro direto na escola aos alunos da educação básica, altera a lei n° 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da medida provisória n° 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a lei n° 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 jun. 2009. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm)>. Acesso em 11 set. 2016.

BRASIL. Ministério Da Educação. Fundo Nacional De Desenvolvimento Da Educação. Ministério Da Educação. **Resolução/CD/FNDE N° 38, de 16 de julho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=8166-res038-16072009-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8166-res038-16072009-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 15set. 2016.

BRASIL; **Relatório de Gestão do Exercício de 2015.** Companhia Nacional de Abastecimento. Conab-sede. Brasília, 2016, Disponível em: <[http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/16\\_06\\_21\\_11\\_42\\_24\\_relatorio\\_de\\_gestao\\_2015\\_-\\_conab.pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/16_06_21_11_42_24_relatorio_de_gestao_2015_-_conab.pdf)> acesso em 20 out. 2016

CASTRO NETO, N; DENUZI, V. S. S.; RINALDI, R. N.; STADUTO, J. A. R. **Produção Orgânica: Uma Potencialidade Estratégica para a Agricultura Familiar.** Revista Percurso (Online), v. 2, p. 47-72, 2010. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Percurso/article/view/10582>> Acesso em: 10 mar. 2016.

CAMPOS, G. L. R. Agricultura Familiar, Gerenciamento ambiental e Agroecologia: algumas questões provocativas a serem pesquisadas. In: TEDESCO, J. C. (Org.). **Agricultura Familiar: realidades e perspectivas.** 2.ed. Passo Fundo: EDIUPF, 1999, v. único, p. 317-333.

FAVARETO, A. S.; BITTENCOURT, G.L. Agricultura e sindicalismo nos anos 90: notas para um balanço. In: TEDESCO, J. C. (Org.). **Agricultura Familiar: realidades e perspectivas.** 2. ed. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 1999, v. x, p. 365-392

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). PNAE. Título da publicação. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 15 de set.2016.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). PNAE. Título da publicação. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-funcionamento/execu%C3%A7%C3%A3o-alimentacao>>. Acessoem: 15 set. 2016

GELLI, A. et al.. Evaluation of alternative school feeding models on nutrition, education, agriculture and other social outcomes in Ghana: rationale, randomised design and baseline data. **JournalsTrials**, v. 17, p. xx – xx, , 2015.

GIL, A.C. **Técnicas de pesquisa em economia.** 2 ed. Editora Atlas S.A.São Paulo, 1995.  
LAMARCHE, H. (coord.). **A agricultura Familiar: Comparação Internacional.** Vol. I: Uma Realidade Multiforme. 1. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1997, 338 p.

LAMARCHE, Hugues (coord.). **A agricultura familiar: comparação internacional**. Vol. I: Uma Realidade Uniforme. 1. ed. Campinas, SP : Editora da Unicamp, 1997

\_\_\_\_\_ **A Agricultura Familiar: Comparação Internacional**. Vol. II: Do Mito à Realidade. 1. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1998, 348 p.

LOPES, H. C. Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North. **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 4 (133), p. 619-637, 2013.

MALUF, R. S. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis: Editora Vozes, v. 1, 2007, 174 p.

MENASCHE, R. **A agricultura familiar à mesa: saberes e práticas da alimentação no Vale do Taquari**. 1ª. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, v. 1, 2007. 200 p.

MERCADO, G.; HJORTSØ, C. N.; KLEDAL, P. R. Public procurement for school breakfasts in the Bolivian Altiplan: Governance structures enabling smallholder inclusion. **Journal of Rural Studies**, Elsevier. v. 44, 2016, p. 63–76.

MONTOYA, M. A.; GUILHOTO, J. J. . Mudança estrutural no agronegócio brasileiro e suas implicações na agricultura familiar. In: TEDESCO, J. C. (Org.). **Agricultura familiar: realidades e perspectivas na agricultura familiar**. 2. ed. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 1999, v. xx, p. 179-222.

MULLER, A. L. et al. A inovação institucional e a atuação dos atores locais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. **Revista eletrônica Sociedade e Desenvolvimento Rural**, Brasília, v. 1, n. 1, p. xx – xx, 2007. Disponível em: <<http://inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/view/21/21> acesso 18/out/2016>. Acesso em: 25 set. 2016.

PERACI, A.S.; BITTENCUORT, G. A agricultura familiar e os programas de garantia de preços no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: Silva, J. G. da; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. de. **Fome Zero: experiência Brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2010. p. 191-222.

PINHEIRO, D. A Agricultura Familiar e suas Organizações: O caso das Associações de Produtores . In: TEDESCO, J. C. (Org.). **Agricultura familiar: realidades e perspectivas na agricultura familiar**. 2. ed. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, v. x, 1999, p. 337-392.

PINHEIRO, M. A. Consumo ético em questão: escolha, governamentalidade e meio ambiente. **Revista Interprogramas de Pós-graduação em Comunicação do Centro Oeste**, v. 2, p. 95-103, 2013.

RAMOS. E. L. **Economia Rural: Princípios de Administração**, 2. ed. Salvador: Centro Editorial e Didático da UFBPA, 1983, 168 p.

ROSA, J. S.; SACCO DOS ANJOS, F. Mercados institucionais como ferramenta ao desenvolvimento rural: análise da experiência de uma cooperativa na região sul do Rio Grande do Sul. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 7., 2014, Porto Alegre. [Anais

eletrônicos...] Porto Alegre: FEE: PUCRS, 2014. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/05/201405267eeg-mesa27-mercadosinstitucionaisferramentadesenvolvimentorural.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2016.

SACCO DOS ANJOS, F. ; CALDAS, N. V. Pluriatividade e sucessão hereditária na agricultura familiar. In: SCHNEIDER, S. (org.) **A diversidade da Agricultura Familiar**. 2ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009, p 189-215.

SACCO DOS ANJOS, F.; BECKER, C . Agricultura Familiar e Mercados Institucionais: O desenvolvimento como liberdade. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 45, suplemento especial, p. 107-117, 2014

SARAIVA E. B. et al.. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Cien. Saude Colet.*, v. 18, n. 4, p.927- 936, 2013.

SUMBERG, J.; WHEELER, R. S. Linking agricultural development to school feeding in sub-Saharan: Theoretical perspective. **Institute of Development Studies**, Brighton, p. xx – xx, 2011

SCHNEIDER, S. (org.) **A diversidade da Agricultura Familiar**. 2ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009, 295 p.

SCHNEIDER, S. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 99-121, 2003.

SILVA. J.G, et. al. **Healthy Meals in Schools: Policy Innovations Linking Agriculture, Food Systems and Nutrition**. Policy Brief. London. 2015UK: GLOBAL PANEL ON AGRICULTURE AND FOOD SYSTEMS FOR NUTRITION, 2015. Disponível em: <<http://glopan.org/sites/default/files/HealthyMealsBrief.pdf>>. Acesso em: 20out. 2016.

SILVA, J. F. G. **Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Textos Para Discussão Nead, Campinas, v. 2 2001, p. 5-52,.

SILVA, J. F. G.; DEL GROSSI, M. E. . O novo rural brasileiro. In: SILVA, J. G. (Org.). **Ocupações rurais não-agrícolas: Oficina de atualização temática**. Londrina: IAPAR, v. 1, 2001, p. 25-39.

SILVA, M. G; SILVA, S. P. Para Além Do Acesso: Uma Análise da Relação Entre Mercados Institucionais e Empreendimentos de Economia Solidária no Meio Rural. **IPEA -Boletim Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise**, n. 49, 2011. xxp.

SILVA, S. P.. Políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 16, p. 1-19, 2011.

SILVEIRA, R. L. F et. al. Formas plurais de governança: uma análise das transações de suprimento entre frigoríficos e pecuaristas. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. vol.52 no.4 Brasília, 2014, p. 761-782

SOUZA-ESQUERDO, V. F.; BERGAMASCO, S. M. P. P. . Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP). **Revista de Economia e Sociologia Rural** (Impresso), v. 52, p. 205-222, 2014.

TEDESCO, J. C. (org.) **Agricultura Familiar: Realidades e Perspectivas**. 2ª ed. Passo Fundo: EDIUPF, 1999, 406 p.

TRICHES, M. R.; SCHNEIDER, S. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. **Rev. Saúde Soc.**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010.

TRICHES, M. R.; SCHNEIDER, S. Alimentação, sistema agroalimentar e os consumidores: novas conexões para o desenvolvimento rural. **Cuadernos de Desarrollo Rural**, v. 12, n. 75, 2014.

TRICHES, M. R.; FROELICH, E.; SCHNEIDER, S. Relações de produção e consumo: a aquisição de produtos da agricultura familiar para o programa de alimentação escolar no município de Dois Irmãos, RS. In: SCHNEIDER, S.O; GAZOLLA, M. (Org). **Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas locais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. p. 253-267.

WAGNER, S. A.; MARQUES, F. C. ; MENASCHE, R. . Agricultura familiar à mesa. In: Menasche,R.. (Org.). **A agricultura familiar à mesa**. 01ed.Porto Alegre - RS: Editora da UFRGS, 2007, v. 01, p. 58-77.

WANDERLEY, M. N. B.. Raízes Históricas do Camponato Brasileiro. In: TEDESCO, J. C. (Org.). **Agricultura familiar: Realidades e Perspectivas**. 2.ed. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, v. xx, 1999, , p. 23-56.

Williamson, Oliver E. "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations." **The Journal of Law & Economics**, vol. 22, no. 2, 1979, pp. 233–261. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/725118](http://www.jstor.org/stable/725118)> Acesso em: 20 out. 2016

WITTMAN, H.; BLESCH, J. Food Sovereignty and Fome Zero: Connecting Public Food Procurement Programmes to Sustainable Rural Development in Brazil, **Journal of Agrarian Change**, v. xx, n. xx, p. xx – xx, 2015.