

## **O PNAE E A VIABILIDADE DE EMPREENDIMENTOS DA ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA**

Patricia Carvalho Vieira<sup>1</sup>

### **RESUMO**

A Política de compras do PNAE que estabelece o teto mínimo de 30% para a aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar e/ou de seus empreendimentos associativos para estados, municípios e escolas federais é o objeto de estudo deste trabalho. Como abordagem metodológica escolheu-se o estudo de caso de dois empreendimentos. Esta Política, embora voltada para o benefício da agricultura familiar, termina por estender o direito de acesso ao privilegiado mercado institucional aos empreendimentos econômicos solidários que, no meio rural, são formados pelos agricultores familiares em atividades não agrícolas. O problema de pesquisa deste estudo foi construído com a finalidade de compreender em que medida a ação do Estado, através de políticas e programas sociais, pode contribuir para a viabilidade e sustentabilidade destes empreendimentos da economia popular solidária. A hipótese formulada indicou que a viabilidade destes empreendimentos está relacionada a uma intervenção planejada do Estado, com apoios públicos organizados, regulados pelo reconhecimento de direitos sociais. Os resultados obtidos apontaram para uma relevância significativa desta Política para o desenvolvimento dos empreendimentos, haja vista ser a comercialização uma das suas principais dificuldades. Apesar disto, o estudo também apontou para a necessidade de aprimoramento da Política tanto em termos de abrangência quanto em relação às possibilidades de potencialização do processo de produção e comercialização.

**Palavras-chaves:** PNAE. Política Pública. Economia solidária

### **1 INTRODUÇÃO**

Ao longo dos últimos anos, ao observar com mais acuidade o campo de trabalho e pesquisa junto aos empreendimentos populares solidários no meio rural, duas constatações foram feitas: a primeira, de que havia uma dinâmica particular entre estes empreendimentos gerada pelos programas do Governo Federal, mais especificamente os de compras institucionais de produtos da agricultura familiar e seus empreendimentos - o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - fomentando possibilidades de uma ambientação diferenciada para os grupos e agricultores

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia e graduada em Serviço Social pela Universidade Católica do Salvador. Professora da UCSal e pesquisadora do Núcleo de Estudos do Trabalho (NET-UCSal), atua desde 2007 no campo da economia popular solidária, integrando a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP UCSal).

familiares. A segunda constatação foi que havia indícios de que os empreendimentos que estavam conseguindo acesso a esses programas conquistavam uma maior condição de viabilidade.

O texto que se apresenta enuncia algumas análises e resultados de um estudo que teve, como questão, investigar em que medida a ação do Estado, através de políticas e programas sociais, pode contribuir para a viabilidade dos empreendimentos da economia popular solidária. Entre os objetivos foram definidos: analisar em que medida as intervenções do Estado se constituem em elementos potencializadores do desenvolvimento dos empreendimentos populares solidários e compreender o nível de relevância da política de compras do PNAE para a organização e o aperfeiçoamento produtivo dos empreendimentos.

A modalidade de pesquisa definida foi o estudo de caso de dois empreendimentos associativos de agricultores familiares que realizam atividades não agrícolas de beneficiamento dos subprodutos da mandioca. Estão os dois situados no Município de Iará, na Bahia, e, ao longo do ano de 2013, foram acompanhados no âmbito do Programa Produção Comunitária e Renda, do qual a equipe da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade Católica do Salvador - ITCP UCSal<sup>2</sup> participou.<sup>3</sup>

A escolha desses grupos no Município de Iará não foi aleatória, baseou-se no fato de Iará ter sido o primeiro município baiano a iniciar as compras de empreendimentos associativos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e os dois empreendimentos escolhidos foram os primeiros a fornecer para o PNAE em Iará. Dentre os empreendimentos, o da localidade de Candeal preexiste ao PNAE, surgiu em 2003, e o segundo, da comunidade remanescente de quilombo de Tapera Melão, surgiu induzido pela oportunidade de vender para a Prefeitura, via PNAE, em 2009.

---

<sup>2</sup> A ITCP UCSal foi constituída e estruturada a partir de projeto aprovado em edital do Programa Nacional de Incubadoras (PRONINC), em 2007, com recursos da Agência Brasileira de Inovação (FINEP). Está inserida no âmbito do Programa de ensino, pesquisa e extensão Economia dos Setores Populares que existe desde 1998.

<sup>3</sup> Programa Produção Comunitária e Renda, coordenado pela Coordenadoria Ecumênica de Serviços (CESE), com apoio financeiro da agência holandesa Aliança ICCO desde 2010, e da Petrobrás desde 2013.

## **2 OS EMPREENDIMENTOS DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA E A POLÍTICA DE COMPRAS DO PNAE**

O debate sobre políticas públicas em economia solidária na atualidade tem se intensificado de modo significativo. Entende-se que, implícita na discussão, está a necessidade de aprofundamento sobre o papel do Estado enquanto agente potencializador dessa economia, criando, através de sua intervenção, condições favoráveis ao seu desenvolvimento (KRAYCHETE, 1997). Assim, considera-se que a viabilidade dos empreendimentos associativos populares, embora possua interdependência com múltiplos fatores, está fortemente relacionada a uma intervenção planejada do Estado, com apoios públicos organizados, regulados pelo reconhecimento de direitos sociais.

Tal como a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) define, a economia solidária constitui-se como “[...] o conjunto de atividades econômicas – produção de bens e serviços, distribuição, consumo e finanças – organizados e realizados solidariamente por trabalhadores e trabalhadoras na forma coletiva e autogestionária.” (SENAES, 2013, p.8). No âmbito dessa economia, diversas formas ou modalidades de empreendimentos associativos são encontradas, formalizadas ou não. São cooperativas, empreendimentos autogestionários, empresas recuperadas, associações de agricultores familiares, centrais de comercialização, grupos produtivos etc. Expressam, portanto, uma heterogeneidade marcada por aspectos que os diferenciam entre si, mas, também, os aproximam no conjunto de práticas coletivas, envolvidas por uma realidade social traduzida, frequentemente, pela escassez e precariedade.

No Brasil são, aproximadamente, 19.708 empreendimentos populares solidários segundo o último mapeamento realizado.<sup>4</sup> As formas associativas solidárias de organização da produção expressam peculiaridades no modo de gerir a atividade econômica, marcada por uma racionalidade diferente daquela encontrada na empresa capitalista ou no agronegócio empresarial, em que o trabalho é um meio ou um mero instrumento de obtenção do lucro, finalidade última do negócio. Em um empreendimento associativo popular, o trabalho ganha

---

<sup>4</sup> O Mapeamento da economia solidária no Brasil é uma pesquisa realizada com o objetivo de alimentar uma base nacional de informações sobre os empreendimentos associativos solidários, resultando no Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES), operado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária/Ministério do Trabalho e Renda (SENAES/MTE). O primeiro levantamento ocorreu no período de 2005-2007 e o segundo em 2010-2012.

status de atividade fim (GAIGER, 2000), compartilhada em mutualidade com outros iguais. Não haveria, por suposto, a venda da força de trabalho e nem o trabalho assalariado, pressupostos da relação capital e trabalho no capitalismo.

Os empreendimentos associativos a que se refere esse estudo constituem iniciativas econômicas populares que envolvem atividades agrícolas e não agrícolas, com o objetivo principal de gerar, complementar ou ampliar a renda. São, de uma maneira geral, unidades de trabalho coletivo em que predominam relações de cooperação para produzir, beneficiar, processar alimentos e/ou comercializar. Os principais atores desse processo são os agricultores familiares, trabalhadores rurais, homens e mulheres reunidos em espaços de produção associativa.

Segundo dados do segundo mapeamento<sup>5</sup>, o percentual de grupos rurais no Brasil é muito expressivo, 54,8%. Existem, ainda, os grupos que atuam tanto no rural quanto no urbano, 10,4%, enquanto que os urbanos representam 34,8% do total. Nos estados da região Nordeste e Centro-Oeste, os grupos no espaço rural aparecem como maioria, 72,2% e 53,5% respectivamente. Na Bahia, particularmente, o primeiro mapeamento já havia demonstrado que mais de 60% dos empreendimentos associativos atuam no âmbito rural.

Do atual contexto da economia solidária é possível depreender que, embora seja significativo o panorama quantitativo dos empreendimentos associativos populares, que se apresenta como uma forma social de trabalho para obtenção e/ou complementação de renda, ainda não se conseguiu garantir aos trabalhadores qualquer perspectiva de uma proteção social equivalente à que existe para os trabalhadores assalariados. Singer (2002) afirma que a economia solidária foi concebida para ser uma alternativa melhor “[...] por proporcionar às pessoas que a adotam, enquanto produtoras, poupadoras, consumidoras etc, uma vida melhor” (p.114). A realidade, no entanto, apresenta tensões que apontam, no horizonte, muitos obstáculos. O segundo mapeamento identificou que entre 74% dos empreendimentos pesquisados a maior dificuldade é gerar renda adequada aos (às) sócios (as), e entre 67% é viabilizar economicamente o empreendimento. Podemos inferir que as duas alternativas são correlatas, pois, para se tornar viável do ponto de vista econômico, um empreendimento popular solidário deve ser capaz de remunerar os seus integrantes de forma adequada. A

---

<sup>5</sup> Realizado entre 2010-2012 pela SENAES/MTE

urgência de resultados econômicos mínimos que garantam a sobrevivência torna, muitas vezes, a permanência de trabalhadores nos grupos uma questão importante a ser considerada.

Em que pese afirmar que há outros aspectos que contribuem, direta ou indiretamente, para a viabilidade dos empreendimentos em seus espaços ou territórios, principalmente se forem pensados os empreendimentos populares solidários no meio rural e suas peculiaridades, é importante destacar as possibilidades criadas pela Lei 11.947/2009, do PNAE. O que, de fato, marca esta Lei como uma intervenção do Estado articuladora de um instrumento público de definição de política, portanto amparado juridicamente e regulamentado, a criar um instrumento de apoio à viabilidade dos empreendimentos associativos de agricultores familiares é a definição sobre a destinação de recursos e as condições de contratação. O primeiro aspecto de grande importância está exposto em seu Artigo 14º, que dispõe:

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

Além de definir um percentual mínimo obrigatório para a compra dos produtos da agricultura familiar, a Lei dispõe sobre a forma como a aquisição poderá ser realizada, e este é um ponto fundamental para análise. O que o Parágrafo 1º desse Artigo 14º acrescenta são os termos dessa transação comercial com os agricultores familiares e/ou seus empreendimentos:

A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria (Parágrafo 1º).

Ou seja, a Lei 11.947/2009 cria uma condição diferenciada de acesso à política para os agricultores e/ou seus empreendimentos associativos, posto que não precisarão competir com os agricultores capitalizados ou com o comércio comum. Trata-se, assim, de igualar as condições para os que compartilham características e dificuldades semelhantes, em outras palavras, os que se encontram em uma mesma categoria social, e não em condição de privilégio.



É importante observar, entretanto, que a Lei não determina a dispensa definitiva do processo licitatório, mas sim, informa que o procedimento de compra ou a aquisição “poderá ser realizada” sem a licitação, criando, com isto, uma brecha para dúvida e contestação. Segundo Maria Emília Pacheco, Presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)<sup>6</sup> e participante do processo de construção da Lei, essa parte do Artigo 14º resultou em muita discussão e embates, já que a defesa, por parte dos movimentos e do CONSEA, era de um texto que fosse determinante sobre a realização de chamada pública, no lugar da licitação. O sentido, neste caso, era garantir o direito de acesso à política por meio de um processo mais rápido e menos burocratizado.

A consequência dessa indeterminação da Lei é que muitas prefeituras e secretarias de estado justificam a necessidade de realização de licitação tomando por base a Lei 8.666/1993, que regulamenta licitações e contratos administrativos no âmbito do poder público. Nestes casos, faz-se um arranjo nos termos da licitação, explicitando muito bem o objeto a ser contratado, a fim de garantir a participação exclusiva dos agricultores familiares e seus empreendimentos. Em Iará, por exemplo, no processo de implantação da compra dos 30% relativos ao PNAE, o gestor da época informou que uma das resistências encontradas localmente foi a do Procurador do Município. O argumento refletia o desconhecimento da nova Lei e a preocupação em garantir a execução do processo de licitação para as compras da Prefeitura.

Somente na Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, é que essa questão vai ser definida: “Quando a EEx. optar pela dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14, §1º da Lei nº 11.947/2009, a aquisição será feita mediante prévia chamada pública.” (Parágrafo 1º do Artigo 20º). Deixa, desta forma, ao gestor público a decisão de optar por realizar a licitação nos termos da Lei 8.666/1993 ou dispensar o processo licitatório e realizar a chamada pública em acordo com a Lei 11.947/2009. Por chamada pública compreende-se “o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações.” (Parágrafo 2º do Artigo 20º).

---

<sup>6</sup> Encontro do Programa Produção Comunitária e Renda, coordenado pela CESE, em 27/03/2014, Salvador-BA.

O grande gargalo para os empreendimentos associativos de âmbito rural e urbano é a comercialização. Esta informação foi confirmada tanto pelos levantamentos oficiais, a exemplo do primeiro mapeamento realizado pela SENAES (2004-2007), quanto pelos estudos diversos que problematizam a realidade da economia popular solidária. Isto significa acesso a mercados, considerando as condições desses empreendimentos que traduzem fragilidades de várias ordens: desde o conhecimento técnico específico para executar a produção, a gestão, até dificuldades em acessar crédito, não dispor de capital de giro etc.

Os dados do estudo com os dois empreendimentos de Irará confirmam estas informações, ou seja, a comercialização, de fato, é uma grande dificuldade que obsta o desenvolvimento geral dos grupos e impede a obtenção de uma renda regular para as pessoas envolvidas. No grupo de Tapera Melão, a produção era individual e a comercialização restrita à feira municipal de Irará. Com o acesso ao mercado institucional, mais particularmente ao PNAE, aqueles que produziam individualmente passaram a produzir de modo associativo para, assim, viabilizar o atendimento das novas demandas que acompanham a Política de compras. A produção individual permanece, mas, agora, convive com o trabalho associativo.

Em Candéal, onde já havia um tipo de produção coletiva, a venda era pequena, ocasional, nas feiras temáticas ou submetida à condição imposta pelo atravessador. O papel que tem a política de assegurar a venda da produção dos empreendimentos é ressaltado enfaticamente pelos participantes dos grupos: “A gente tá tendo mais outras opções de venda, não tá só através do atravessador. [...] Então tá até diminuindo mais a questão do atravessador”. (Safira, liderança, 37 anos, Ensino Médio, Candéal); “Porque antes a gente não tinha para onde escoar.” (Flora, liderança, 33 anos, Ensino Médio, Tapera); “O PAA e PNAE deu ao trabalhador melhores condições de trabalhar, deu a ele aquele incentivo, eu vou produzir porque eu tenho onde vender, porque antigamente só tinha o intermediário” (Presidente do Sindicato Rural).

A conclusão a que se chega é que, de fato, a grande relevância da Política de compras do PNAE para a agricultura familiar e seus empreendimentos é a garantia de uma fatia do privilegiado mercado institucional, reconhecidamente desejável pela regularidade de demanda e pagamento: “é uma certeza que a gente tem. Que a gente vai ter onde entregar. Que a gente pode até mesmo comprar fiado que a gente sabe que vai ter o retorno daquela coisa ali.”

(Gardênia, 45 anos, Ensino Médio, Candeal). Gérbera (27 anos, Ensino Médio, Tapera) complementa: “Porque pra um empreendimento crescer ele precisa de que haja produção e isso não depende só da nossa renda no comércio. [...] E com o PNAE já amplia a nossa produção e com certeza o dinheiro vai permitir que a gente cresça.”. Ou seja, só faz sentido produzir se houver para quem vender e o pequeno mercado de Irará não é suficiente para a viabilidade do empreendimento.

Ao lado da regularidade das vendas, pode-se continuar a analisar a pertinência desta Política a partir do aumento da renda, muito enfatizado pelas entrevistadas: “É de grande importância que as famílias tenha essa renda porque amplia a renda da roça, da agricultura.” (Gérbera, 27 anos, Ensino Médio, Tapera); “[...] porque é uma renda que a gente tem, que a gente sabe que vai ter, sempre.” (Verbena, 30 anos, Ensino Médio, Tapera).

Neste sentido, a condição de viabilidade dos empreendimentos de âmbito rural torna-se amplificada com esta política, quando comparada à dos empreendimentos urbanos, haja vista estes últimos não disporem de qualquer política pública que garanta, minimamente, o escoamento de sua produção ou crie melhores condições de comercialização, como, por exemplo, o acesso facilitado a mercados institucionais<sup>7</sup>.

A existência de uma política pública que tem, em seu cerne, a reserva de um mercado privilegiado como o institucional para a comercialização de alimentos produzidos por empreendimentos associativos de agricultores familiares passa a constituir, expressamente, como uma condição diferenciada de enfrentamento deste que é identificado como um dos seus principais problemas: o escoamento da produção e a garantia de uma venda mais regular.

No caso do grupo de Candeal, que já existia desde antes da Política, vendendo para atravessadores, sob condições desfavoráveis, foi a comercialização para o mercado institucional que garantiu mais regularidade de produção e de renda. Em Tapera Melão, onde a formação do grupo foi induzida pelo Município, a fim de fornecer alimentos para as escolas, o empreendimento só se mantém atualmente porque existe a perspectiva de vender para o PAA e PNAE, o que, para os trabalhadores, representa um incremento de renda significativo.

---

<sup>7</sup> A referência a mercado institucional neste trabalho está relacionada à comercialização com o Estado através de instituições ou órgãos de governo. Para qualquer ramo empresarial, o mercado institucional representa um nicho importante de comércio e negócio. Ver explanação de Dagnino (2012, p.63-64) sobre o poder de compra do Estado e a relação com a sociedade mediada pelas empresas na execução de serviços públicos.



Para os dois grupos, a relação de produção e venda com o mercado institucional criou novas perspectivas, mas, também, demandas em termos de maior capacitação técnica e adequação das estruturas para atender às exigências sanitárias.

A comercialização, nesse sentido, não pode ser compreendida isoladamente, ao contrário, ela se relaciona, de modo indissociável, com a produção, pois a existência de problemas com a produção, seja de ordem técnica, relativo à qualidade, quantidade ou escala irão refletir ou impactar, diretamente, na condição ou capacidade de comercializar. Saraiva et al (2013), ao analisar as dificuldades de os agricultores familiares e seus empreendimentos manterem a regularidade das entregas para o Programa, propõe que haja mais diálogo tanto pela parte dos executores, quanto dos agricultores familiares. Buscar-se-ia, dessa maneira, identificar ações que contribuíssem para a resolução de problemas relacionados à demanda e oferta. No caso das agências implementadoras, poderia haver maior cuidado na formulação dos cardápios, a fim de aproveitar a variedade de alimentos da região considerando, ainda, a sazonalidade. Os produtores, por sua vez, poderiam planejar melhor sua produção.

### **3 CONCEPÇÃO DE ESTADO E DE POLÍTICA PÚBLICA**

A concepção de Estado que pautou este estudo está ancorada na compreensão de autonomia relativa<sup>8</sup> que pode ser traduzida na percepção de uma realidade envolvida por relações sociais contraditórias, constituída por múltiplos interesses, por isto mesmo complexa, não redutível a uma interpretação polarizada. O Estado, pensado a partir desta ideia, não seria espaço de dominação de uma única classe social ou fração de classes, pois que seria em si

---

<sup>8</sup> Poulantzas (2000) diferencia a concepção de autonomia relativa do Estado das posições que o identificam como Coisa ou como Objeto. No primeiro caso, Estado como Coisa, expressa uma concepção mais instrumental ao acreditar no domínio de uma única classe ou fração de classe. O Estado seria, portanto, regido por interesse de um único conjunto, identificado, assim, a um lugar de passividade, sem espaço para alguma autonomia. A segunda concepção, Estado como Sujeito, quase plenamente autônomo e empoderado. Nela se destacam a burocracia e a elite política como portadoras da racionalidade estatal e do poder a ela relacionado. Nesse enquadre, as classes dominantes estariam submetidas ao Estado, que poderá se apresentar, essencialmente, como árbitro legítimo dos conflitos entre classes. Tanto em uma como em outra concepção, observa-se uma relação de exterioridade entre Estado e classes sociais, em que, na primeira, o Estado controlado colocar-se-ia a serviço de uma classe hegemônica e dominante, desenvolvendo políticas que atenderiam às suas demandas e objetivos unicamente. No outro polo, o Estado, possuindo uma racionalidade e um poder próprio, reagiria contra o poder da classe dominante, impondo a sua própria política. Esta seria uma posição que estaria acima dos interesses sociais divergentes, colocando-se como um poder acima das classes sociais.

constituído pela correlação de forças em que se expressam diversos interesses e ambições sociais.

Historicamente, o Estado capitalista se estruturou tornando-se o principal ator na reprodução das relações sociais constituintes do modo de produção. Para tanto, instituiu nas várias fases e modelos do capitalismo modos peculiares de proceder, considerando as disputas ideológicas no âmbito das classes sociais. Neste sentido, “[...] o moderno Estado representativo oferece uma estrutura flexível para unificar os interesses políticos de longo prazo de um bloco no poder de outra forma fissiparos, para desorganizar as classes subalternas e para assegurar o consentimento das massas.” (JESSOP, 2009, p.132). O Estado, assim, opera no sentido de buscar um equilíbrio de forças, sempre instável, das lutas políticas, e, como não possui um aparato institucional unificado, mas sim, transpassado por fragmentações, termina por criar espaços permeáveis às lutas das classes dominadas.

Pode-se relacionar, dessa maneira, a instauração de políticas como formas de ação pública desse Estado no que tange à condução do conflito social. Nesse sentido, haveria possibilidade de serem constituídas intervenções que, direta ou indiretamente, promovessem o reconhecimento de direitos sociais e atendessem a demandas expressas por grupos sociais desprivilegiados. A Política de compras da agricultura familiar, sob esta ótica, poderia ser compreendida como uma forma de o Estado lidar com a pressão exercida pelos movimentos sociais que buscam, através de suas lutas reivindicatórias, legitimar suas necessidades.

De fato, essa Política traduz bem quão contraditória pode ser a intervenção estatal, pois, ao dar uma condição diferenciada de acesso ao mercado institucional para grupos populares, caracteriza-se como uma política de inclusão. Entretanto, ao aproximar a lente crítica para a realidade do Município de Iará, tem-se outra perspectiva de análise, a ser apresentada a seguir.

#### **4 REFLEXÕES SOBRE OS RESULTADOS**

Este estudo demonstrou, tomando como referência a realidade dos dois empreendimentos de Candéal e Tapera Melão, em Iará, que a Política de compras do PNAE da agricultura familiar e/ou de seus empreendimentos tem o potencial de contribuir, de

maneira relevante, para o desenvolvimento dos empreendimentos na medida em que oportuniza acesso ao mercado institucional, regulamentando um percentual mínimo de produtos a ser adquirido pelo Estado. Mas não apenas, criou-se, ainda, uma forma acessível de participação dos agricultores familiares e dos empreendimentos associativos, através de Chamada Pública. Esta forma de acesso diferenciada pode ser interpretada como o reconhecimento do poder público da condição desigual de existência destes sujeitos, e de que não seria o bastante criar a reserva de 30% sem adequar a forma de participação.

Para apresentar proposta de comercialização ao programa de alimentação escolar, os agricultores integrantes de empreendimentos associativos são obrigados a apresentar a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional da Agricultura Familiar (DAP/PRONAF), que corresponde a um instrumento criado, originalmente, para identificar o agricultor familiar e facultar o acesso ao PRONAF. As DAP são obtidas junto a instituições previamente definidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e podem ser emitidas, também, para os empreendimentos associativos, conquanto sejam devidamente formalizados e atendam às exigências para DAP jurídica.

Cada um dos programas – PAA e PNAE - determina um teto individual de venda por DAP, portanto, trata-se de um mercado bem definido por limites de acesso. Para o PNAE, até 2012 esse limite era de R\$9 mil, por DAP, ao ano. Esse valor foi alterado em 2013, passando o limite para R\$20 mil, por DAP, ao ano.

Olhando apenas para os números, esse aumento pode sugerir um avanço, dada a possibilidade de implementação significativa da renda individual do agricultor familiar. Entretanto, a ocorrência dessa mudança recente nos valores limite para a venda para o PNAE tem sofrido fortes críticas, pois alterou-se, bruscamente, o limite de venda para o Programa, sem alterar os valores per capita da alimentação escolar. Assim, o que é repassado para os estados e municípios pelo FNDE permanece igual, ou seja, um município que seja obrigado a comprar R\$180 mil da agricultura familiar poderia fechar contrato de compra e venda com apenas nove DAP, o que contribui para uma concentração da venda do Programa em poucos agricultores, reduzindo, com isto, a sua amplitude.

No Município de Ipirá existem 2.784 DAP, e destas 1.909 estão ativas. Em 2012, segundo informação dada pela assessora da Secretaria de Agricultura, participaram do

processo de compra mais de cem agricultores familiares com DAP individuais. Este dado, entretanto, não pôde ser comprovado. Infelizmente, ainda não existe um banco de dados com indicadores mais precisos, a partir do qual seja possível acessar, com segurança, os resultados da Política em relação aos empreendimentos e aos agricultores familiares. Mas o que se depreende é que a quantidade de agricultores familiares abrangida pelo PNAE ainda é pequena.

Além dessa conclusão, para que a Política alcançasse o universo mais amplo dos empreendimentos da economia solidária, seria necessário repensar alguns pontos como, por exemplo, a própria utilização da DAP, que é específica para os agricultores familiares, como documento de identificação de acesso para a Política. Isto, entretanto, não parece ter entrado, ainda, na pauta de discussão do Governo.

O processo de implementação da Política de compras em Ipirá, no entanto, aponta para alguns problemas, tais como: insuficiência de conhecimento da Lei pelos agentes operadores, o que pode criar diversas dificuldades para os beneficiários agricultores e empreendimentos, inclusive diminuir a possibilidade de oferta de produtos; falta de maior transparência da gestão pública ao justificar a ocorrência de impedimentos na execução da Lei; estrutura escolar de apoio à recepção e distribuição dos alimentos deficiente, com uma logística de apoio insuficiente. Este conjunto de problemas, ao se expressar na realidade, é capaz de diminuir as possibilidades de transformação da Política.

Embora no início da implementação da Política, em Ipirá, tenha havido um empenho da Prefeitura, chegando a comprar, nos dois primeiros anos, um percentual acima do estipulado de 30%, nos últimos anos a compra dos produtos da agricultura familiar e seus empreendimentos variou para menos. As justificativas apresentadas não foram convincentes e se contrapunham aos relatos dos agricultores familiares e de agentes do próprio município.

Em termos de Brasil, ao se pensar a implementação da Política, percebe-se uma elevação gradativa do percentual destinado à aquisição de produtos da agricultura familiar, segundo dados do FNDE, publicados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 2010 era de 22%, subindo para 29% em 2012. Ao comparar as regiões, o Nordeste tem um pequeno aumento de dois pontos, passando de 21% para 23%, em 2012, ficando atrás, apenas, do Norte. O Sul, onde a tradição associativa entre os pequenos

produtores é mais enraizada desde muito tempo, com uma maior produtividade, o percentual passou de 27%, em 2010, para 37%, em 2012.

As justificativas que explicam a baixa execução dos recursos em algumas regiões associam razões relacionadas aos próprios grupos, como a impossibilidade, em muitos casos, de manter regularidade nas entregas, já citada anteriormente. Em Iará, como foi relatado, isto ocorreu, segundo a nutricionista. Entretanto, não se pode descartar os outros fatores, inclusive os que se relacionam às injunções da gestão política. O PNAE, como já foi demonstrado, embora esteja submetido a um arcabouço institucional regulado pelo Governo Federal, tem sua operacionalização realizada localmente, sujeita, dessa forma, a variações na sua operacionalização.

Por outro lado, este cenário, em Iará, complementa-se com um exercício incipiente de participação e controle social dos sujeitos envolvidos ou beneficiários. Para além da existência de um Conselho de Alimentação Escolar, os próprios trabalhadores que integram os empreendimentos guardam uma atitude de passividade em relação à implementação da Política, assim como em relação ao poder público. Reconhecem, em alguns casos, que falta mais envolvimento e mais participação, porém ainda não conseguiram dar um passo adiante para se colocar como um sujeito portador de direitos, em condição de questionar e cobrar as devidas providências para um melhor desempenho de todo o processo. Foi confirmado que quase a totalidade dos envolvidos possui um conhecimento parcial, incompleto e, por vezes, equivocado sobre a Política e a Lei que a regulamenta, o que, portanto, dificulta mais ainda a participação social.

Para concluir, é preciso afirmar que este estudo apontou para uma indiscutível relevância desta Política para a atividade econômica desenvolvida por empreendimentos econômicos solidários de agricultores familiares. Esta relevância se traduz, em termos práticos, em um aporte às condições necessárias de viabilidade ao garantir um canal de comercialização mais regular. Entretanto, a realidade sinalizou para a necessidade de aperfeiçoamento da Política, que envolve maior capacitação dos agentes executores para lidar com os fornecedores de alimentos da agricultura familiar e de empreendimentos. Deve-se incluir, principalmente, apoios complementares e indispensáveis que permitam um aprimoramento do processo produtivo e da gestão democrática dos grupos. Havendo este



apoio, através de capacitações e assessorias técnicas permanentes, é possível prever a ampliação da capacidade de produção dos empreendimentos de modo mais qualificado e adequado às exigências próprias do mercado institucional.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **Diário Oficial da União**, nº113, Seção 1, 17 de junho de 2009. ISSN 1677-7042.

\_\_\_\_ Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm) Acesso em 05/07/2014.

DAGNINO, Renato. Parâmetros para a construção de indicadores. *In* Kraychete, G e Carvalho, P. (orgs). **Economia Popular Solidária: indicadores para a sustentabilidade**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012.

FNDE <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico> Acesso em 29/07/2013.

GAIGER, Luiz Inácio. Sentido e Possibilidades da Economia Solidária Hoje. *In* Kraychete, G e Lara, F, Costa, B. (orgs). **Economia dos Setores populares: entre a realidade e a utopia**. Salvador: Editora Vozes, 2000.

KRAYCHETE, Gabriel. **Economia de Mercado e Movimentos Sociais**. **Cadernos do CEAS**, nº169, Salvador, 1997.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

SARAIVA, E. et al. **Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar**. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*. Vol.18, nº.4. Rio de Janeiro, 2013.

SENAES. Disponível em <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/secretaria-nacional-de-economia-solidaria/> Acesso em 03/10/2013.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Ed. Fund. Perseu Abramo, 2002.