

## **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR<sup>1</sup> NO MUNICÍPIO DE FRUTAL (MG): a efetivação do PRONAF e a participação no PNAE**

Andreza Gomes de Souza<sup>2</sup>

### **Resumo**

As políticas brasileiras fomentadoras da agricultura sucessivamente marginalizaram os pequenos produtores, atualmente reconhecidos como agricultores familiares. O que tornam relevantes a existência do PRONAF e a participação da agricultura familiar no PNAE. Neste artigo almejamos compreender como estas iniciativas se efetivaram no município de Frutal (MG). Para tanto, levantamos informações a partir de entrevistas realizadas com o representante da COOTRIL, agricultores participantes do PNAE e representante da Emater. Ambas políticas não envolvem a diversidade de condições e demandas das famílias presentes no campo. Os pré-requisitos do PRONAF, muitas vezes desestimulam os pequenos produtores a buscarem o financiamento do programa. As exigências bancárias (aval e hipoteca) têm restringindo o crédito a aqueles que não detém a posse legal da terra. Ao mesmo tempo, a participação da agricultura familiar na entrega de alimentos nas escolas deveria ser estimulada pelo poder público local, de modo que possibilite a ampliação do número de agricultores familiares beneficiados.

**Palavras - chave:** Políticas, agricultura familiar, Frutal (MG)

### **Introdução**

As políticas públicas brasileiras notadamente entre as décadas de 1920 a 1980 pautaram-se no desenvolvimento econômico, industrialização do país e na modernização da agricultura, para assegurar as relações de propriedade e estrutura fundiária. Estas políticas desencadearam a expropriação de muitas famílias de suas ocupações tradicionais na agricultura.

Para Hespanhol (2008), as políticas destinadas ao espaço rural definiam-se pelo caráter setorial e enfoque na ampliação dos índices de produtividade, resultantes da inserção de inovações tecnológicas nas atividades agropecuárias. Além disso, sua concepção originava-se dos interesses dominantes brasileiro (urbano-industriais e oligarquias rurais), sem a participação dos outros segmentos sociais do campo. Em decorrência disso, houve um grande

---

<sup>1</sup> Para Lamarche (1993) agricultura familiar é compreendida a partir de “uma unidade de produção agrícola, onde a propriedade e o trabalho estão intimamente ligados à família.” Assim, “a interdependência desses três fatores” na prática “da exploração engendra necessariamente noções mais abstratas e complexas” como a reprodução das práticas de exploração e a transferência do patrimônio. (LAMARCHE, 1993, p.15).

<sup>2</sup> Universidade Federal Fluminense, andrezgeo@yahoo.com.br.

incentivo do Estado para a disseminação e uso de insumos (agrotóxicos, fertilizantes) e incorporação de maquinários, tratando-se de uma distribuição e o acesso desiguais em relação às culturas e entre as regiões brasileiras.

A dinâmica da agricultura decorrente da incorporação técnicas acumulou ao longo de anos o acirramento do desemprego no campo, fazendo ressurgir reivindicações sociais, sobretudo, a partir da segunda metade da década de 1980. Dada as condições de maior flexibilidade política deste período, ressurgiram as manifestações de movimentos como o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra), FETRAF (Federação Nacional de Trabalhadores na Agricultura), CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura). Estes movimentos, arraigados em seu descontentamento recolocaram a reforma agrária e a ausência de políticas públicas para os pequenos produtores na pauta das discussões governamentais.

Conforme avaliou Schneider; Mattei; Cazella (2004), a década de 1990 foi distinguida por fatores decisivos ao redirecionamento do desenvolvimento rural, especialmente, em relação ao domínio governamental. Estas reivindicações dos trabalhadores rurais, iniciadas com a abertura política ganharam mais força com a Constituição de 1988, destacando-se também a partir das “Jornadas Nacionais de Luta” que no ano de 1995 passaram a ser chamadas de “Grito da Terra Brasil”.

Simultaneamente, o movimento sindical dos trabalhadores rurais, vinculados ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT) e à CONTAG, principalmente dos estados da região sul direcionaram suas reivindicações em torno da “reconversão e reestruturação produtiva”. Isso porque, a abertura comercial da economia daquele momento, aliada a influência da criação do Mercosul afetariam ainda mais a condições de vida e trabalho dos agricultores desprovidos de recursos.

Em razão do contexto de instabilidade econômica, desvantagens histórica, além das manifestações organizadas pelos agricultores familiares e suas entidades de representação, tornou-se imprescindível uma iniciativa política para o atendimento de suas prioridades. Nesta perspectiva foi elaborada a primeira política pública específica, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

Concordamos com Grisa (2012) quando analisa que a criação do PRONAF se deve também ao reconhecimento “da importância econômica e social da agricultura familiar” mas que ainda assim consiste “numa política pública produtivista”. É importante ressaltar que a

criação do PRONAF transporta os princípios de desenvolvimento econômico que prevê a subordinação da agricultura ao capital industrial e financeiro. Em outras palavras, a produção da agricultura familiar inseriu-se no ciclo do capital, por meio da dependência da assistência técnica e financeira. Dentre seus princípios fundamentais, o PRONAF evidencia a integração com o referencial global do neoliberalismo, seguido pelos governos federais (Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso) desde o início da década de 1990. (GRISA, 2012)

Este foi o intuito do Banco Mundial, um organismo multilateral apoiador do desenvolvimento rural em países como o Brasil. Seu auxílio foi mediado por financiamento, incentivo a projetos e a elaboração de políticas como o PRONAF. O programa foi estabelecido para operar mudanças técnicas na pequena agricultura, incorporando o ideário do Estado e do BM, como o estímulo a produção, gestão administrativa e a exportação de mercadorias. Ao mesmo tempo em que acompanhou as orientações acadêmicas, o PRONAF deveria funcionar como um mecanismo de impulso dos agricultores familiares aos mercados, sobretudo, aqueles que demonstrassem um mínimo de condições produtivas.

Pode-se salientar que as diretrizes neoliberais difundidas no início dos anos 1990, evidenciavam um novo formato de mercado e de imperialismo. Nesta conjuntura, Oliveira (2016) analisa que o Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI) consistem no centro econômico e político mundial e seu receituário de políticas econômicas tornaram-se referência de muitos Estados nacionais, como o Brasil. Neste sentido, “foi dessa forma que o FMI e BM implementaram o *"Washington Consensus"* que fundamenta “os planos de estabilização e ajustamento das economias dos países endividados internacionalmente, de modo a adaptá-los à nova realidade do capitalismo mundial”. (OLIVEIRA, 2016, p.90).

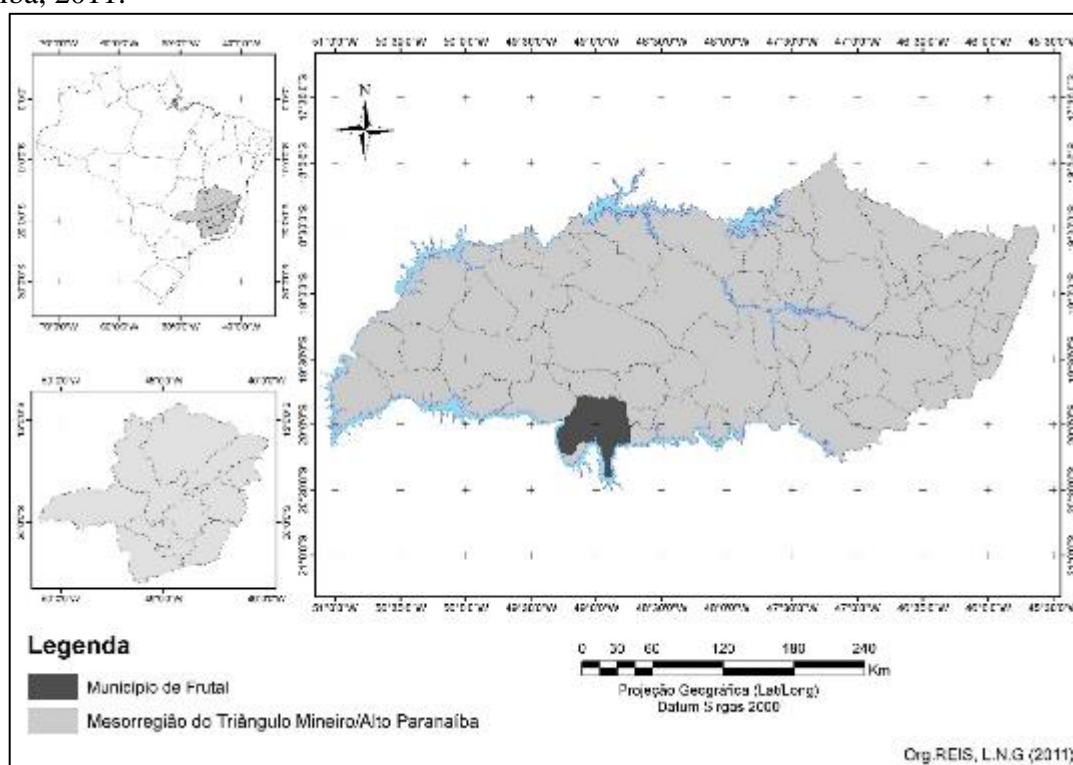
Esta adaptação significou a efetivação de reformas estruturais a estabilização da economia (desregulamentação do mercado, liberalizações financeira e comercial e privatizações) e também a instituição de políticas de financiamento para a agricultura que atendessem suas demandas sociais.

Em relação as políticas para a agricultura familiar criadas durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva, ressaltamos neste artigo, a participação no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Uma política fundamentada na construção de mercados direcionados para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental. Iniciativa política resultante da atuação e participação de organizações agroecológicas, gestores públicos, estudiosos e entidades representativas da agricultura familiar.

A participação da agricultura familiar no PNAE, assegurada a partir da sanção da lei nº 11.947 no ano de 2009, contribuiu para destacar sua relevância social como abastecedores de alimentos nutricionalmente saudáveis. Isto ainda representa outra possibilidade de inserção no mercado para a agricultura familiar, associando valorização de culturas e de hábitos locais.

Diante ao exposto e a relevância de tais iniciativas de incentivo à agricultura familiar, almejamos compreender como o PRONAF e a participação no PNAE se efetivaram no município de Frutal (MG), (mapa 1):

Mapa 1 - Localização do município de Frutal na mesorregião do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, 2011.



Fonte: Malhas digitais da drenagem e limites políticos IBGE, 2011.

Autora: REIS, L. N. G., 2011.

Para tanto, levantamos informações a partir de entrevistas realizadas com o representante da COOTRIL (Cooperativa Agropecuária do Triângulo Mineiro), agricultores participantes do PNAE e representante da Emater em Frutal (MG). Aliados a isto, foram feitas leituras e consultas em sites, os quais completaram as informações coletadas na pesquisa de campo.

## **O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**

No ano de 1994, a FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação) e o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) constataram, como observou Ortega (2008), por meio de um estudo que 75% dos estabelecimentos rurais no Brasil tinham características de produção familiar. Do total de estabelecimentos da agricultura financiados, 44%, 2 consistiam em familiares. Entretanto, captaram somente 11% da soma dos recursos de fontes formais de financiamentos. Estes resultados advertiam o governo para a necessidade de uma política de crédito diferenciada para a agricultura familiar, conforme já sinalizava as reivindicações feitas por “suas entidades representativas”.

Diante destas condições, Bianchini (2015) destacou que no ano de 1994 foi criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE), com normas para crédito de custeio, já apresentando critérios de caracterização dos pequenos produtores rurais: a partir da delimitação de área do estabelecimento de até 4 módulos fiscais e que 80% da renda bruta deveria ser originária da agricultura, com a condição de não haver empregados permanentes. Critérios que somados a outras descrições iriam compor os pré-requisitos dos beneficiários do PRONAF.

Assim, o PRONAF foi criado em 28 de junho de 1996, com a instituição do decreto 1946. Em linhas gerais, o programa almeja estimular a geração de renda e a otimização do trabalho familiar. Tudo isso, por meio do financiamento proporcionado às atividades agropecuárias e não agropecuários, desenvolvidos em estabelecimento rurais ou em localizações “comunitárias próximas”.

O acesso aos recursos do PRONAF, condiciona os agricultores familiares aos seguintes critérios: apresentar pelo menos 50% da renda familiar de origem nas atividades agropecuárias; cultivar ou deter estabelecimentos com área de até quatro módulos fiscais (quando a prática no estabelecimento for pecuária, este valor pode ser até 6 módulos); trabalhar na terra como proprietário, parceiro, meeiro ou arrendatário; valer-se do trabalho familiar, podendo empregar até dois funcionários permanentes; habitar em imóvel ou em aglomerado rural ou em cidade próxima e munir-se da renda bruta familiar anual de até R\$ 60.000,00.

Para atender o contingente de beneficiários, o programa instituiu três linhas de financiamento, cada uma com um funcionamento distinto: crédito, capacitação e infraestrutura e serviços. O PRONAF crédito anseia financiar as atividades agropecuárias e não-agropecuárias

exercidas pelos agricultores e suas associações. Diferente das outras linhas, o PRONAF crédito apresenta um viés mais convencional, pois sua operacionalidade é realizada diretamente entre o banco e o demandante do crédito, constituindo-se numa linha de caráter individual.

Esta modalidade é responsável pelo maior montante de recursos autorizados, ao passo que seu agente financiador, o Banco do Brasil consiste no maior em participação na soma de recursos liberados em todas as regiões do país, com exceção da região Nordeste, agenciada pelo Banco do Nordeste. Cabe destacar que a linha PRONAF crédito é constituída por três categorias (custeio, investimento e a comercialização) sendo disponíveis, conforme as adequações e demandas dos agricultores familiares.

Conhecidos os termos, as linhas de financiamento, definida qual a atividade será exercida e a sua finalidade para a busca de crédito, os agricultores devem obter a DAP (Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) nos sindicatos rurais ou nas empresas de assistência técnica dos municípios.

O plano de safra da agricultura familiar de 2004/2005 ampliou o direcionamento de recursos para grupos específicos, como: PRONAF Custeio, PRONAF Mais Alimentos - Investimento, PRONAF Agroindústria, PRONAF Agroecologia, PRONAF Eco, PRONAF Floresta, PRONAF Semiárido, PRONAF Mulher, PRONAF Jovem, PRONAF Custeio e comercialização de agroindústrias familiares, PRONAF Cota-Parte e microcrédito rural. Vale destacar que parte dessas linhas visam o atendimento de algumas recomendações de estudos “que enfatizam a grande heterogeneidade de agricultores familiares e suas atividades”, outras linhas se articulam as propostas do Programa Fome Zero, difundido pelo governo federal no ano de 2003. (ORTEGA, 2008, p.129).

Ao analisar a trajetória do PRONAF, Schneider; Mattei; Cazella (2004), caracterizaram o programa como um dos acontecimentos mais relevantes para o universo rural brasileiro, em termos de implementação de políticas públicas. Isto porque, anterior ao programa, os agricultores familiares denominavam-se como produtores de baixa renda, agricultores de subsistência, produtores familiares ou pequenos produtores. Ao criar o PRONAF, o Estado distinguiu as especificidades da agricultura familiar, a reconhecendo como categoria social. Até a concepção do PRONAF na década de 1990, não existia nenhuma política pública específica para este segmento, de modo que estiveram marginalizados do processo de modernização da agricultura.

Também avaliando a eficácia do PRONAF, no período de 1995 a 2005, Guanzioli (2007) constatou o alargamento do programa para o território nacional, a ampliação do montante financiado, o desenvolvimento de programas específicos para o atendimento das categorias diversas e o reforço na infraestrutura municipais e dos agricultores familiares. Para o autor, como abarca altos custos e subsídios, esta política deveria constantemente sofrer avaliações para justificar sua existência. Além disso, recomenda a revisão da institucionalidade e da operacionalidade do PRONAF, para reforçar a disciplina financeira, induzindo os mutuários a se empenharem na eficiência do uso dos recursos. Simultaneamente, deveriam aprimorar o sistema de políticas complementares para promover a consolidação do agricultura familiar. Daí, faz-se necessário portanto, inserir estas responsabilidades em toda a cadeia do programa, envolvendo assim todos os atores (bancos, assistência técnica, SAF, Comissões Estaduais e os agricultores).

Concordamos com a execução de uma avaliação e acompanhamentos periódicos do programa, para o melhor desempenho e otimização no uso de recursos, bem como de seus resultados. Entretanto, a existência do PRONAF já está justificada pelo contexto em que foi criada e pela ausência políticas para os segmentos mais desprovidos do campo.

### **O PRONAF no município de Frutal**

Desde o ano 1996, contratos de financiamento para o PRONAF são assinados no município de Frutal, conforme relatado pelo engenheiro agrônomo da Emater. Além da Emater, a empresa PLANAP - Atividades Rurais elabora projetos para o programa no município. Até este ano de 2017, somente a linha de crédito foi acessada pelos agricultores, nas modalidades custeio e investimento. Nos últimos 5 anos, o tipo de atividade com maior número de contratos e que mais recebeu recursos foi a pecuária, tanto para custeio como para investimento. A tabela 1 demonstra os dados referente ao ano de 2012:

No ano de 2012 foram realizados em Frutal cerca de 285 contratos do PRONAF para a pecuária, sendo 140 contratos para custeio e 145 para investimento. Para as atividades agrícolas a soma de contratos equivale a 47, sendo 39 para custeio e 8 contratos para investimento. Essa diferença no número de contratos entre atividades revela como a pecuária consiste numa das práticas econômicas mais importantes e tradicionais no município.

Tabela 1- Quantidade de contratos para a linha crédito, valor por atividade promovidos pelo PRONAF em Frutal (MG), em 2012.

Atividade	Finalidade				Total	
	Custeio		Investimento			
	Contrato	Valor	Contrato	Valor	Contrato	Valor
<b>Agrícola</b>	39	1.284.105,79	8	655.494,16	47	1.939.599,95
<b>Pecuária</b>	140	2.179.257,57	145	5.449.141,32	285	7.628.398,89
<b>Total</b>	179	3.463.363,36	153	6.104.635,48	332	9.567.998,84

Fonte: Banco Central do Brasil - Anuário Estatístico do Crédito Rural3  
 Org.: SOUZA, G. A.; 2017

Em relação à finalidade dos contratos, podemos observar que houveram 179 para custeio e 153 contratos para investimento, mas com maior volume de recursos direcionado para o segundo, cerca de 6.104.635,48.

Constata-se que grande parte destes recursos destinaram-se a melhoria das unidades produtivas rurais. Especialmente, onde a pecuária consiste numa das principais atividades. Muitas vezes, “o produtor rural esconde o resultado, por simplicidade ou por precaução,” mas existem casos de unidades produtivas familiares tecnificadas e que detém uma produção significativa. Benfeitorias alcançadas, por meio da utilização dos recursos do programa.

Tomamos como exemplo a pecuária leiteira: a imposição de exigências, especialmente nos últimos 15 anos sobre os produtores de leite, mobilizou adequações em muitos estabelecimentos rurais no município e em Minas Gerais. Logo, onde se extraía grande parte do leite manualmente, em locais expostos a chuva e poeira, atualmente percebe-se estábulos cobertos e em alguns casos, até a presença da ordenhadeira. Por lei é permitido a ordenha manual, sendo necessário um tanque resfriador e cada vez mais higiene no processo, para evitar contaminação do leite.

*[...] E esse investimento em curral, em ordenha passa por isso, cê a gente for ver por esse caso, temos muitos casos no município onde esses produtores foram fazendo essas benfeitorias para a adequação da produção e seu aumento em cima do PRONAF. A gente tem casos assim no município. Mas, não temos isso é uma estimativa [...]*<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/creditorural/2012/pronaf>>. Acesso em: 4 de outubro de 2016.

<sup>4</sup> Informações levantadas durante pesquisa de campo, realizada em 5 de janeiro de 2017, Frutal (MG).



Se existem exemplos positivos na aplicação de recursos do PRONAF, há casos de insucesso em que o produtor realizou um financiamento para quitar o anterior. Outra problemática remete-se a ausência de capacitação dos agricultores familiares, para a liberação de recursos. Quando a assistência é feita se restringe ao projeto elaborado pela Emater. Em contrapartida, há situações em que os agricultores não incorporam as orientações técnicas, por resistência a mudanças na forma de trabalhar.

Certamente, o município detém potencial para maior abrangência do programa, entretanto, muitos produtores tem receio de realizar o financiamento e não conseguir quitá-lo,

*[...] tem gente que fala assim: não vou pegar aquilo lá não! Depois eu não dô conta de pagar. [...] tem produtores que comercializam no PNAE que vem aqui fazer DAP. Aí, você pergunta: porque você quer a DAP, ele então diz: só para comercializar. Às vezes, a gente olha para o produtor, porque na DAP nós informamos a renda. Outras vezes, conhecemos o produtor [...] aqui você não vai fazer um financiamento =depois? Já vamos fazer com a renda certinha, né? [...] Não vou fazer financiamento, não mexo com isso não!<sup>5</sup>*

Para as famílias impossibilitadas de acessar os recursos do programa e mesmo, de realizar qualquer tipo de financiamento em banco, a alternativa tem sido as bolsas de auxílios do governo. Já para idosos, a opção ainda consiste na aposentadoria rural.

Ante a estas circunstâncias, compreendemos como se materializa no espaço rural, a principal política pública para a agricultura familiar. Consideramos o PRONAF com este *status* para o segmento por conta de sua abrangência, de seu tempo de vigência, o volume de recursos e número de contratos existentes.

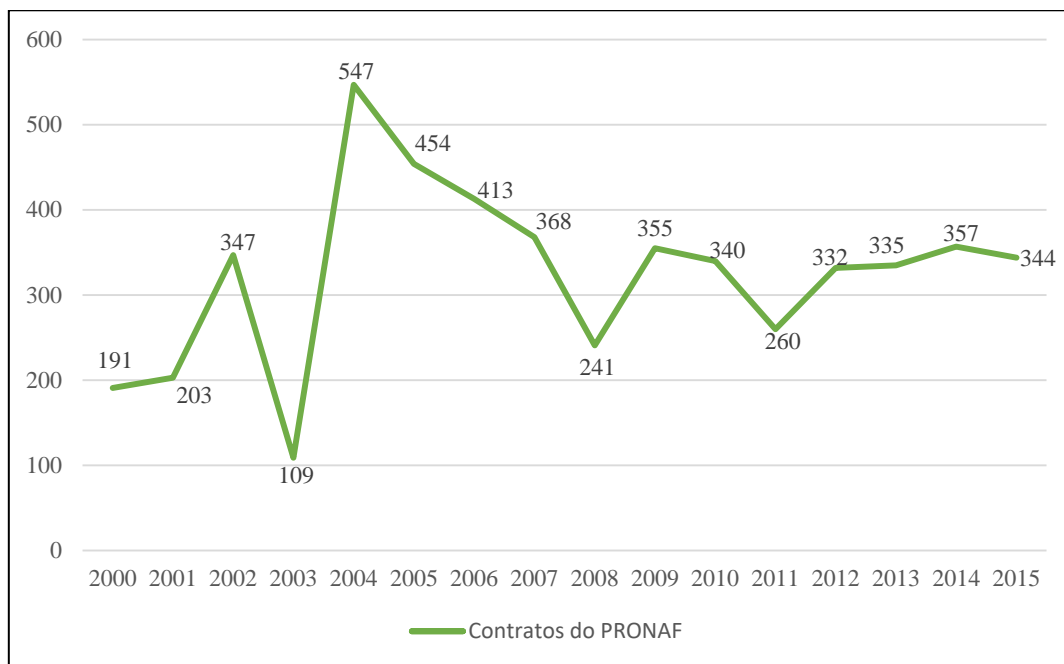
Especialmente, no ano de 2015, haviam 1.101 agricultores familiares no município. Para este contingente foram emitidas 860 DAPs para pessoa física e 3 para pessoa jurídica, perfazendo 344 contratos. No gráfico 1 demonstramos o número de contratos totais por ano, com decorrentes oscilações ao longo do período.

Nota-se um crescimento abrupto de 438 contratos, entre os anos de 2003 e 2004, sendo que a partir do ano de 2005 iniciou-se uma redução gradativa. Entre os fatores que incidiram nas oscilações destacamos a burocracia enfrentada pelos beneficiários, tanto para estabelecerem contratos quanto a imposta pelos agentes financeiros e receio dos agricultores de acessar o crédito.

---

<sup>5</sup> Informações levantadas durante pesquisa de campo, realizada em 5 de janeiro de 2017, Frutal (MG)

Gráfico 1 - Número de contratos para crédito do PRONAF, em Frutal (MG)



Fonte: Banco Central do Brasil\MDA, 2016  
 Org.: SOUZA, G.A.; 2016

Em 20 anos de existência, apesar da concentração de recursos nas regiões Sul e Sudeste, o programa ampliou as possibilidades de financiamento em todo país, especialmente, a partir do primeiro mandato do presidente Lula, no ano de 2003.

Neste governo, empenharam-se para articular as políticas MDA ao PRONAF, a fim de combater a pobreza no país. Isto incidiu na expansão do número de contratos e volume de recursos, tanto no estado de Minas Gerais como em Frutal. Posteriormente, no ano de 2006, os agricultores já integrados ao programa sofreram com encarecimento dos contratos conforme assegurou Garcia (2015), o que levou a redução de acordos e renovação.

Como é perceptível, tais políticas geraram rebatimentos sobre as ações e decisões dos agricultores familiares, no momento de recorrerem ao programa. Rememorando que tratamos apenas da soma de contratos da linha crédito (custeio e investimento). Até porque, os agricultores de Frutal muitas vezes estão impossibilitados de se beneficiarem adequadamente do programa. Das demais linhas, tentou-se acessar o PRONAF Agroindústria e PRONAF Jovem, contudo,

*[...] chegava na agência não tinha recursos ou que a linha estava fechada, porque são linhas muito específicas e as vezes o banco aqui depende da destinação da gerencia dele: você tem tantos milhões para essa linha de crédito, tanto para essa e tanto para aquela...E para essa linha não tem (PRONAF Jovem).<sup>6</sup>*

Pode-se dizer que há agricultores agroecológicos no município, mas não compõem uma demanda para a linha de crédito agroecologia. O acesso a estas linhas é cerceado por burocracia, especialmente a PRONAF agroindústria, a qual na maioria das vezes, o agricultor não possui ou não consegue organizar a documentação para a liberação do financiamento.

Ainda assim, diante das falhas evidenciadas, o programa é importante para o segmento da agricultura familiar. No município, há famílias que não se manteriam nas atividades da agricultura e pecuária sem a oportunidade da linha de crédito. Poderiam até se manterem residentes no meio rural, mas exercendo talvez uma atividade não agrícola. Embora não haja o acompanhamento para verificar a melhoria das condições de vida das famílias beneficiadas, os profissionais envolvidos com a execução do PRONAF em Frutal têm a percepção deste aspecto. Isso sinaliza que a permanência agricultores familiares no campo pode ser incentivada por políticas como o PRONAF, que logicamente precisam de aperfeiçoamento e ajustes. Até porque, desde que foi criado sofreu alterações em relação a prazos, taxas de juros, diferenciação de linhas, todavia mantém a forma de aplicação do financiamento.

Um avanço do PRONAF no município de Frutal consiste na modernização das condições de trabalho das pequenas propriedades, notadamente direcionadas a pecuária, por meio financiamento das reformas de pastagens e o maior uso de ordenhadeiras. Entretanto, nem todos os pequenos produtores conseguem acessar o programa já que as exigências do Banco do Brasil para aqueles que não possuem a escritura da terra, dificulta a liberação do crédito. Para os arrendatários, por exemplo é exigido um avalista e em muitos casos isto não ocorre.

Salientamos a relevância do acompanhamento do emprego dos recursos nas unidades produtivas familiares, a capacitação dos beneficiários para melhor usufruírem do financiamento, um levantamento de dados mais específicos dos resultados do programa; estes são pontos que merecem mais atenção, para as futuras atualizações e planejamento do PRONAF. Sobretudo, em municípios como Frutal, onde a agropecuária são essenciais para sua economia. Aliados a estes fatores caberia a ampliação da assistência técnica nas unidades produtivas familiares, pois assim possibilitariam o desenvolvimento rural tão propalado. Isto

---

<sup>6</sup> Informações levantadas durante pesquisa de campo, realizada em 5 de Janeiro de 2017, Frutal (MG)

porque, nas palavras do engenheiro agrônomo da Emater, o que se tem é um programa de financiamento das atividades e não o desencadeamento do desenvolvimento rural.

### **A participação da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Frutal**

A sanção da lei nº 11.947 no ano de 2009, significou um passo importante para a agricultura familiar e para o Programa Nacional de Alimentação Escola PNAE, com o envolvimento integral da rede pública e educação básica, dos alunos do Programa Mais Educação, adultos e jovens. Além disso, estabeleceu-se que no mínimo, 30% das transferências do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) sejam designados a obtenção de produtos da agricultura familiar.

Triches (2015) avalia que a contestação deste mercado para a agricultura familiar, decorreu-se num contexto de transições sociais, econômicas, demográficas, nutricionais etc. iniciado nas quatro últimas décadas. Mudanças que impuseram desafios tanto em relação a pobreza rural e urbana, como a insegurança alimentar e a fome, que representam questões típicas de países em desenvolvimento.

Mas também, quanto aos atrelados a má alimentação e de doenças como a obesidade, problemas característicos dos países desenvolvidos. Neste sentido, além da demanda da agricultura familiar por mais possibilidades para a comercialização de seus produtos, havia a necessidade social da instituição de políticas articuladoras da promoção da saúde e de educação alimentar.

Nesta perspectiva, concordamos com Bombardi; Castro (2012) na afirmação que se o intuito desta política consiste em proporcionar o consumo de alimentos saudáveis é indispensável que sua produção seja eximida de agrotóxicos. Para além disso, esta iniciativa deve se vincular ao respeito a natureza e a saúde dos produtores de alimentos. Tudo isso deveria ser prioritário, atingindo maior expressividade no PNAE, pois representa “uma razão para que a relação interministerial ocorra de maneira mais eficaz e para que a responsabilidade pela implementação de algumas medidas seja compartilhadas (...) com o ministério do desenvolvimento agrário (MDA) e/ou ministério da agricultura, pecuária e abastecimento.” (BOMBARDI; CASTRO, 2012, p.16).

Mesmo diante de tais observações, o PNAE significa um avanço enquanto alternativa para a diversificação e geração de renda para a agricultura familiar; garantia de alimentos mais saudáveis e a colaboração no desenvolvimento dos alunos da rede pública de ensino. Além disso, possibilitou o fortalecimento da cadeia da produção, à comercialização consolidando a economia local, ao mesmo tempo em que valoriza os produtos regionais.

Verificamos que no município de Frutal (MG), embora o número de agricultores familiares participantes no PNAE seja reduzido, todos alimentos entregues às escolas atendem um contingente significativo de alunos. Conforme os dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), somente na rede municipal 6035 alunos foram beneficiados com a vigência desta lei no ano de 2010, no município de Frutal.

A este respeito, no primeiro semestre de 2010, a ex-secretária Maria Lúcia teve conhecimento da lei 11. 947 referente a merenda escolar, quando decidiu que os agricultores familiares de Frutal, poderiam comercializar para as instituições de ensino. Entretanto, para efetivar o que estabelece a lei, seria necessário uma parceria legal, uma organização para a emissão de nota fiscal. A Cooperativa Agropecuária do Triângulo Mineiro (COOTRIL) foi criada neste intuito, para organizar a compra e venda de gêneros alimentícios dos agricultores familiares para a merenda escolar.

No ano de 2016, a COOTRIL foi integrada por sessenta e seis cooperados incluindo médios e pequenos agricultores, sendo que muitos entraram para oferecer suporte à cooperativa, já que a entrega para a merenda escolar é feita por cerca de 30 sócios que são agricultores familiares. Para associar-se a COOTRIL e participar do fornecimento de alimentos para a merenda é exigido o número da DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF).

No primeiro contrato de fornecimento assinado com a rede municipal, houve uma colaboração ampla da prefeitura, até porque foi um momento de aprendizagem para agricultores envolvidos, cooperativa e para própria liderança municipal. Quanto a cotação dos produtos no mercado local, foi estabelecido em comum acordo um preço médio, pois tratava-se de uma chamada pública e nestas circunstâncias os agricultores impõem o preço dos produtos. Na impossibilidade do pagamento deste preço, fazia-se um acordo entre COOTRIL e os agricultores.

No ano de 2016, constatamos que o fornecimento abrangia toda a rede municipal e estadual, além dos municípios de Planura, Itapagipe e Iturama. Os quatro produtos da

panificação, o pãozinho redondo, a rosca, o biscoito e bolo obtiveram o melhor faturamento e por este motivo gerou disputa entre os responsáveis pelo fornecimento.

A quantidade de produtos <sup>7</sup>é organizada em lotes, uma vez que são mais de seis mil alunos somente na rede municipal. Desde o início da execução da lei e cumprimento da política do PNAE, a prefeitura de Frutal, investiu valores acima da cota com a compra de alimentos da agricultura familiar. Tendo em vista o percentual mínimo exigido de 30%, no ano 2010 chegou a gastar em torno de 50 % dos recursos em aquisição de alimentos dos agricultores.

O valor da verba se mantêm em trinta centavos por aluno, conforme a tabela oficial do FNDE. Todavia, a cada ano os produtos sofrem aumento de preço, ou mesmo *“tem ano que um produto não tem uma boa safra e no outro ano é melhor”*.

No caso de Frutal, o valor do repasse girou em torno de 37% no ano de 2016. Nos anos de 2011 e 2012, o repasse foi respectivamente 33,92% e 45,52%. Apenas no ano de 2014, que o percentual foi abaixo do exigido, cerca de 4,85%, conforme evidencia a tabela 2:

Tabela 2 - Valores investidos na aquisição de alimentos da agricultura familiar para o PNAE, Frutal (MG)

Anos	Valor transferido	Valor de aquisições da agricultura familiar	Percentual
2011	350.400, 00	118.871,13	33,92%
2012	353.556, 00	160.943,70	45,52%
2013	461.181,60	-	-
2014	473.929,20	23.004, 46	4,85%

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2016.

Org.: SOUZA, A.G., 2016

Ainda que se trate de uma política federal, há municípios que não conseguem cumprir a cota, pois o abastecimento regular das escolas exige uma quantidade de agricultores aptos e também a organizados por meio de associações e/ou cooperativas. Isso justifica o fato do

<sup>7</sup> Dentre alguns dos alimentos entregues pelos agricultores familiares às escolas podemos destacar: abacate, abacaxi pérola, abobrinha, acelga, alface, banana (nanica e maçã), batata (doce e inglesa) beterraba, cabotiá, cenoura, couve, chuchu, laranja (pera e lima), mamão, melancia, melão, pepino, doce de leite, doce de leite, pão caseiro (50g), rosca caseira, bolo, queijo Minas (frescal) etc.

fornecimento de produtos se estender aos municípios da mesorregião do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba acima mencionados.

Vale ressaltar que duas nutricionistas fazem o planejamento e a elaboração dos cardápios junto com as escolas, encaminhando a demanda de alimentos à COOTRIL. A cooperativa repassa o pedido aos agricultores filiados que organizam a produção e posteriormente, entregam os alimentos nas escolas. Posto isto, cabe a prefeitura realizar o pagamento à cooperativa, para encaminhar para os agricultores. Desde de 2010, a chamada pública é refeita pela prefeitura, para incorporar montantes maiores ou inserir algum alimento sugerido pelas nutricionistas.

As nutricionistas preveem uma quantidade alimentos para o ano e para cada mês. O intuito é aproveitar ao máximo o que é produzido no município, no cardápio da merenda. O cardápio é elaborado a partir dos produtos solicitados à agricultura familiar e aos estabelecimentos comerciais do município, na licitação geral da prefeitura. Quando necessário, o encarregado da cooperativa COOTRIL é consultado sobre quais produtos estão sendo produzido em cada época do ano, para inseri-los no cardápio. Na escolha dos alimentos o critério da faixa etária é considerado, a fim de atender as necessidades nutricionais dos alunos em diferentes fases. Já a quantidade de alimento é estimada por aluno de cada escola.

A entrega de alimentos é organizada numa planilha, sendo que as nutricionistas passam a quantidade semanalmente ou a cada 15 dias. Na escola Cel. Alonso de Moraes, instituição com maior quantidade de alunos no município, mesmo seguindo as orientações das nutricionistas é preciso adaptar o cardápio aos alimentos disponíveis no dia. Muitas vezes as entregas chegam a escola incompletas, faltando produtos recomendados.

Ainda assim, houve uma mudança qualitativa na alimentação escolar em Frutal, a partir da aquisição de alimentos da agricultura familiar e proporcionalmente, uma receptividade de grande parte dos alunos: *“foi visível os alunos ficaram mais satisfeitos parecem que os pratos ficaram mais apresentáveis, com muita verdura e frutas e o sabor, por ser de cultivo do dia fresco, fez uma diferença. Os alunos apreciaram mais [...]”*<sup>8</sup>. Na imagem 1, evidenciamos alguns dos alimentos entregues na escola:

<sup>8</sup> Informações levantadas durante pesquisa de campo, realizada em 20 de outubro de 2016, Frutal (MG)

Imagem -1 Alimentos fornecidos pela agricultura familiar, cantina da E.M Cel. Alonso de Morais, Frutal (MG)



**Autora: SOUZA, A.G., 2016.**  
**Fonte: Pesquisa de campo, 2016.**

Segundo informações da secretaria municipal de educação, as escolas também são orientadas a trabalharem em sala de aula, matérias cujo o conteúdo aborde a importância da alimentação saudável, informando a origem dos alimentos consumidos. A leitura do salto qualitativo nas refeições da merenda, com a instituição da lei nº 11.947, permite reafirmar o papel da agricultura familiar, como provedora de alimentos nutricionalmente saudáveis. Impõe-se como desafio, a ampliação do número de agricultores participantes no PNAE. Mesmo em Frutal, onde a lei da merenda tem exequibilidade, faz-se necessário um trabalho de incentivo aos agricultores: para informar e estimular sua união e a participação no programa; promover o aumento dos cultivos e para a obtenção da documentação necessária e emissão da DAP. Ao mesmo tempo, esta ampliação do número de agricultores participantes se efetivará somente com o aumento da compra de alimentos pela prefeitura do município.

Outra demanda que poderia ser suprida, secretaria de educação, consiste no fornecimento de leite. Desta secretaria inclusive, partiu a sugestão para que os agricultores usassem um laticínio em Frutal, já estruturado e sem funcionamento para realizarem uma parceria, mas a proposta não foi aceita.

Também, decorreram alguns atrasos no pagamento da prefeitura, destinado aos agricultores, com a justificativa pautada na crise econômica. Os participantes do programa têm o compromisso contratual: *“esperam pagamento lá pro dia cinco e o pagamento vem lá pelo dia quinze, dia vinte, [...] porque a cooperativa não tem dinheiro, o dinheiro pra pagar os produtores vem da prefeitura [...]”*.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Informações levantadas durante pesquisa de campo, realizada em 28 de junho de 2016, Frutal (MG)



A previsão dos profissionais envolvidos com a execução do PNAE no município é otimista, já que trata-se de uma lei de cunho social, “*estamos adquirindo produtos nossos, proporcionando um estímulo ao mercado local. Os produtores são todos de nosso município, há um resultado social muito significativo*”.<sup>10</sup>

Neste ano de 2017, a prefeitura de Frutal reduziu a quantidade de alimentos comprados da agricultura familiar novamente com a justificativa das crises econômica e política. Ainda que a participação no PNAE proporcione o reconhecimento social do papel dos agricultores, trata-se de um apoio remunerativo. Até porque, todos os associados da COOTRIL precisam exercer outras atividades complementares para assegurar o seu sustento. Em outras palavras, “*não dá pra viver só com o dinheiro da merenda*”.

### **Considerações Finais**

Aos poucos, tornou-se evidente como as políticas implementadas em Frutal não envolvem todo o contingente de agricultores familiares. A ausência de recursos consiste num aspecto comum a Emater de Frutal e a secretaria municipal de agricultura e abastecimento e que segundo seus representantes, justificam a “certa” precariedade do atendimento aos agricultores familiares do município.

Em relação ao PRONAF, nos últimos 5 anos o tipo de atividade com maior número de contratos e que mais recebeu recursos foi a pecuária (leite e corte), tanto para custeio como para investimento em melhoria nas unidades produtivas. Dentre os principais entraves para os agricultores acessarem o programa encontra-se: os limites de crédito, a burocratização do financiamento já que é exigida uma documentação para comprovar que parte da renda da família seja proveniente de atividades agropecuárias. Muitas vezes, os pré-requisitos do programa desestimulam os interessados e mais necessitados a buscarem o financiamento. As exigências bancárias em forma de garantias (aval e hipoteca) restringem o crédito para os pequenos produtores que não detém a posse legal da terra.

---

<sup>10</sup> Idem 7.

Sobre a participação no PNAE, do universo de 1101<sup>11</sup> agricultores familiares do município, apenas 30 entregam alimentos nas escolas da rede municipal e estadual. Houve mudanças qualitativas na alimentação escolar em Frutal, a partir da implementação da lei nº 11.947. Entretanto, impõe-se como desafio a ampliação de agricultores participantes na entrega de alimentos para a merenda. Isto se efetivará somente com o aumento da compra de alimentos pela prefeitura do município.

## REFERÊNCIAS

GRISA, C. **Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das idéias.** 2012, 280f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais, Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Universidade Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Economia e Sociologia Rural**, Brasília (GO), v.45, n.2, p. 1-28, abr/jun.2007. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/resr/v45n2/04.pdf>>. Acesso em: 19 de fevereiro de 2017.

HESPANHOL, R. A. M. Mudança de concepção das políticas públicas para o campo brasileiro: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, X. 2008, Barcelona. **Anais...Barcelona: Universidad de Barcelona, 2008.**

LAMARCHE, H. (Coord). **A agricultura familiar: comparação internacional.** Trad. Angela M.N. Tijiwa. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

OLIVEIRA, A. U. **A mundialização da agricultura brasileira.** São Paulo: Editora Iãnde; 2016.

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural.** Campinas: Editora Alínea; Uberlândia: Edufu, 2008.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A; MATTEI, L. F. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: (Orgs.) SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES P. E. M. **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural.** 1 edição, Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 21-50.

---

<sup>11</sup> Conforme informações do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/acompanhe-a-C3%A7-C3%B5es-do-mda-e-incra>>. Acesso em: 1 de Maio de 2017.

TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**, Porto Alegre (RS), v.1, p. 181-2001, 2015.