



RELISE

IMPACTOS DO PNAE PARA O EMPREENDEDOR FAMILIAR RURAL BRASILEIRO¹

Daiane Martins Teixeira²

Caio Araújo Peixoto³

Daniel do Prado Pagotto⁴

Cândido Vieira Borges Junior⁵

RESUMO

Uma das propostas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é beneficiar o pequeno agricultor familiar. Nesse sentido o objetivo deste ensaio teórico foi identificar os impactos que o PNAE exerce para o empreendedor familiar rural. Os resultados encontrados mostram o potencial do programa em promover inclusão social, gerar renda, melhorar a qualidade de vida do produtor, facilitar o acesso ao mercado e ainda estimular a diversificação na produção. Entretanto, foram identificadas barreiras enfrentadas pelos empreendedores familiares rurais que reduzem os impactos positivos do programa para esta categoria de produtores. Percebeu-se ainda que algumas características do município e sua gestão podem exercer um papel moderador na relação entre o PNAE e o empreendedor, podendo contribuir para melhorar o perfil dos impactos do programa nos empreendedores rurais. Considerando as relações encontradas, é proposto um modelo explicativo deste papel moderador.

Palavras-chave: empreendedor familiar rural, política de empreendedorismo, PNAE.

¹ Recebido em 15/07/2020

² Universidade Federal de Goiás. daianemartinsteixeira@outlook.com

³ Universidade Federal de Goiás. caioaraujopeixoto6@gmail.com

⁴ Universidade Federal de Goiás. danielppagotto@gmail.com

⁵ Universidade Federal de Goiás. candidoborges@gmail.com

Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo, v. 5, E. Especial, p. 109-132, ago, 2020



RELISE

110

IMPACTS OF PNAE FOR THE BRAZILIAN RURAL FAMILY ENTREPRENEUR

ABSTRACT

One of the goals of the national school feeding program (PNAE) is to benefit small family farmers. Then, the objective of this theoretical essay is to identify the impacts that PNAE has on rural family entrepreneurs. The results showed the potential of the program to promote social inclusion, generate income, improve the quality of life of the producer, facilitate access to the market and also encourage diversification in production. However, barriers faced by rural family have been identified, which reduces the positive impacts of the program for this category of producers. It was also noticed that some characteristics of the municipality and its management can play a moderating role in the relationship between the PNAE and the entrepreneur, and can contribute to improve the profile of the program's impacts on rural entrepreneurs. Whereas it has been found, an explanatory model of this moderating role is proposed.

Keywords: rural family entrepreneur, entrepreneurship policy, PNAE.

INTRODUÇÃO

De acordo com o Censo agro de 2017, estima-se que cerca de 3,9 milhões de estabelecimentos no Brasil se enquadrem na classificação de agricultura familiar. Esses empreendedores familiares rurais ocupam cerca de 23% da área de todos os estabelecimentos agropecuários do país, nos quais os estados de Pernambuco, Ceará e Acre possuem as maiores proporções de área ocupada, enquanto o Centro-Oeste e São Paulo são locais com as menores (IBGE, 2017). Além desses valores, trabalhavam na agricultura familiar 10,1 milhões de pessoas, o que corresponde a 67% da mão de obra dos estabelecimentos agropecuários brasileiros (IBGE, 2017).

Esses resultados demonstram que o âmbito rural começa a ser compreendido, não somente como um espaço de produção, mas também como um macro-organismo social, conectado à sociedade por meio de suas relações de trabalho, produção e consumo (SILVA, 2015). Diante disso, possuir políticas públicas que reforcem essa categoria de empreendedor é importante,



RELISE

111

tendo em vista que os empreendimentos rurais podem ser agentes transformadores da realidade socioeconômica de uma região (SACHS, 2001).

Nesse sentido, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) se enquadra como uma política de apoio ao empreendedor familiar rural. O seu objetivo vai além de oferecer segurança alimentar e nutricional aos ambientes escolares, mas também beneficiar o pequeno agricultor familiar, estimulando o crescimento econômico e sustentável (GREGOLIN et al., 2017). De acordo com Gregolin et al., (2017), esse empreendedor pode aproveitar o PNAE como canal de comercialização e geração ou incremento de renda.

O PNAE existe desde a década de 1950, mas foi a partir de 2009 que passou a ser exigido que pelo menos 30% dos recursos para compra de alimentos destinados a merenda escolar da rede pública, repassados aos municípios pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), fossem realizados exclusivamente com empreendedores familiares rurais locais (DINIZ; NEVES NETO; HESPANHOL, 2016). Desde então as compras com esses produtores no âmbito do PNAE crescem (MARQUES et al., 2017), mostrando o motivo pelo qual o PNAE foi reconhecido como uma política de apoio (LIMA; PARTELI; LOOSE, 2015) e inclusão social (GREGOLIN et al., 2017).

Portanto, este ensaio teórico possui como objetivo identificar os impactos que o PNAE exerce sobre o empreendedor familiar rural. Para tanto foi realizada uma revisão da literatura, não considerando um recorte temporal sobre estudos referentes ao PNAE e o empreendedor familiar rural. Entre os 40 artigos identificados, 17 foram selecionados por tratar do PNAE como uma política para o empreendedor familiar rural.

Com base no levantamento da literatura, percebeu-se que o assunto ainda está incipiente na área da Administração e, especificamente, no empreendedorismo, mesmo o PNAE sendo também uma política que promove



RELISE

112

desenvolvimento para o empreendedor familiar rural (LIBERMANN; BERTOLINI, 2015). Isso reforça a oportunidade de explorar essa política no âmbito do empreendedorismo, além de poder contribuir com mais estudos acerca do empreendedorismo rural, já que conforme Bernardo, Ramos e Vils (2018) é também um assunto que apresenta um crescimento tímido quando comparado a outros estudos da área.

O artigo foi estruturado em três seções. Primeiramente, será apresentada a fundamentação teórica, na qual se discute sobre políticas de empreendedorismo e o empreendedor familiar rural. Posteriormente, é realizada uma discussão com base nos artigos analisados sobre o PNAE e seus impactos no empreendedor familiar rural, concluindo com as considerações finais.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A presente seção discute a literatura sobre políticas de empreendedorismo, seguido de estudos sobre o empreendedorismo familiar rural e a relação das políticas destinadas a esse grupo de empreendedores.

Políticas públicas de empreendedorismo

O empreendedorismo é considerado um veículo que contribui para o crescimento econômico (MINNITI, 2008), além de gerar benefícios sociais e culturais (RIBEIRO-SORIANO; GALINDO-MARTÍN, 2012). Frente a esses resultados, a atuação do governo e suas políticas podem contribuir para o seu maior desenvolvimento (SMALLBONE, 2016).

Para isso, instituições e governo podem fornecer subsídios que perpassam várias etapas de um processo empreendedor, indo desde uma etapa inicial, que envolve a opção por empreender até fases de crescimento do negócio (LUNDSTROM; STEVENSON, 2005).



RELISE

Como forma de ilustração, Castaño, Méndez e Galindo (2016) mostram que investimentos públicos em educação e medidas para fomentar uma cultura empreendedora exercem efeitos positivos no empreendedorismo. Por outro lado, quando a sociedade detém de sistemas jurídicos complexos e dificuldades, por exemplo, no fornecimento de créditos, os níveis de empreendedorismo são inferiores (CASTAÑO; MÉNDEZ; GALINDO, 2016).

As políticas destinadas à facilitação do empreendedorismo tomam como base a ideia de que, para que os empreendedores tenham um papel relevante no contexto que estão inseridos e na economia, eles precisam de apoio. O que inclui considerar as falhas de mercado que eles enfrentam, como finanças, informações comerciais e orientações técnicas (SMALLBONE, 2016).

Isso mostra que uma política de empreendedorismo eficaz é capaz de alterar a estrutura econômica do contexto, mudar o comportamento das pessoas e o desempenho das empresas (JOHNSON, 2007). Para que isso ocorra, Minniti (2008) reforça a necessidade de ter um envolvimento mais coeso entre governo e empreendedores, pois é necessário entender os interesses destes para não criar distorções de mercado e dificultar o processo ao invés de ajudar.

Com base nisso, visto que cada empreendimento possui sua particularidade e importância (MORRIS; NEUMEYER; KURATKO, 2015), um único formato não se adere a todos (MINNITI, 2008). Nessa perspectiva, convém apresentar uma série de políticas de empreendedorismo exploradas por Lundstrom e Stevenson (2005), classificadas em seis categorias, conforme exposto no quadro 1.

Segundo Palacio (2006), ações como treinamento profissional e assistência técnica, facilitam o acesso ao mercado de trabalho, incluindo o trabalho autônomo. Essas políticas são formuladas com caráter de inclusão social para atender grupos sub-representados. Face a isso, Sachs (2001) traz



RELISE

114

que esse tipo de ação, que possui o intuito de facilitar acesso ao mercado, se estende também como uma medida viável para os empreendedores rurais (SACHS, 2001), visto que a promoção do empreendedorismo deve se tornar ação integrante para o desenvolvimento rural (VAILLANT; LAFUENTE, 2007).

QUADRO 1 – Políticas de empreendedorismo

Políticas de empreendedorismo	Ações das políticas
1. Promoção do empreendedorismo	Promover uma cultura empreendedora; Conscientizar o papel do empreendedorismo na sociedade; Estimular interesse em escolher o empreendedorismo como opção de carreira.
2. Educação para o empreendedorismo	Introduzir a educação para o empreendedorismo nas escolas; Estimular comportamentos e habilidades para o empreendedorismo.
3. Barreiras de entrada e saída	Facilitar o início de um negócio, simplificando procedimentos e processos de inicialização; Criar mais flexibilidade nos regulamentos e requisitos do mercado de trabalho Melhorar o regime tributário.
4. Financiamento	Melhorar o acesso ao financiamento; Reduzir riscos e custos de empréstimos para pequenas empresas; Levantar investimentos do setor privado; Aumentar a oferta de capital de risco;
5. Sistema de apoio aos novos empreendimentos	Estabelecer suporte para as empresas iniciantes, como treinamento e consultoria; Atender as necessidades das microempresas e iniciantes.
6. Apoio à grupos específicos	Aumentar as taxas de empreendimentos entre grupos específicos da população que estão sub-representados; Contribuir para redução do desemprego; Criar agências especiais de desenvolvimento, centros empresariais ou incubadoras para os grupos sub-representados; Prestação de serviços de consultoria dedicados, programas de treinamento em empreendedorismo; Estabelecer fundos especiais de empréstimos ou programas de apoio à renda;

Fonte: elaborado com base em Lundstrom e Stevenson (2005).

Relacionando o PNAE com Quadro 1, é possível considerá-lo como uma política de empreendedorismo, já que após as mudanças ocorridas nesse programa em 2009, o empreendedor familiar rural também passou a ser



RELISE

115

beneficiado com suas ações, no qual a compra de alimentos seria, preferencialmente, realizada com estes empreendedores (DINIZ; NEVES NETO; HESPANHOL, 2016). Além disso, o programa facilita o acesso ao mercado, gerando trabalho e renda e incentivando a permanência no campo, contribuindo com o dinamismo da economia local (RODRIGUES et al., 2017).

Para caracterizar ações necessárias de políticas destinadas para o desenvolvimento desses empreendedores rurais, algumas especificidades precisam ser consideradas, como a diversidade ambiental, socioeconômica, cultural e as desigualdades regionais (MEDEIROS; BORGES, 2007).

Empreendedor familiar rural

De acordo com a Lei nº 11.326 de 2006, o agricultor rural e empreendedor familiar rural se caracteriza como o indivíduo que desempenha suas atividades no meio rural, com suporte predominante da força de trabalho da família e possui como principal fonte de renda as próprias atividades vinculadas ao empreendimento agrícola (BRASIL, 2006).

Para Bernardo, Ramos e Vils (2018), o termo empreendedor familiar rural não é necessariamente novo, mas está se consolidando no meio acadêmico e ganhando espaços nas agendas de políticas do governo. Entretanto, os autores pontuam que quando comparado aos outros estudos dentro da área do empreendedorismo, esse assunto apresenta menor destaque, reforçando a necessidade de mais explorações a respeito (BERNARDO; RAMOS; VILS, 2018).

Esse tipo de empreendedor ocupa um lugar de relevância para a sociedade, especificamente a brasileira, conforme mostra Wanderley (2003). De fato, esses atores correspondem a uma parcela importante para o país no que diz respeito à produção de alimentos, visto que a sua produção é em maior parte destinada ao mercado interno o que contribui para garantir o



RELISE

abastecimento de alimentos e a segurança alimentar dos brasileiros (FERREIRA; CRUZ, 2013). Esse papel que desempenham impacta na movimentação da economia local (CAMARGO, 2019).

Uma oportunidade para o empreendedor familiar rural é a de obter produção diversificada, pois de acordo com Soares et al., (2019), uma produção diversificada, principalmente voltada para o auto consumo, é uma forma viável de garantir a sua manutenção no meio rural garantindo, especialmente, a segurança alimentar. Além desses pontos, contribui para oferta de alimentos em quantidade satisfatória, redução de despesas e geração de renda.

Os empreendimentos familiares rurais contribuem também para o desenvolvimento rural, proporcionam oportunidades de trabalho, fazendo com que possam aproveitar os recursos disponíveis e melhorando a realidade econômica e social dos envolvidos (LIMA; PARTELI; LOOSE, 2015). O Quadro 2 apresenta estudos que mostram alguns benefícios relacionados ao empreendedor rural.

QUADRO 2 – Impactos do empreendedor rural familiar

Autores	Objetivo do trabalho	Resultados encontrados
Guilhoto et al., (2007)	O objetivo deste artigo é estimar a importância do agronegócio familiar no Brasil e em seus estados.	A produção familiar é fundamental para minimizar o êxodo rural e fonte de recurso para as famílias. Ademais, contribui significativamente para a economia do país.
Soares, Melo e Chaves (2009)	Mostrar a importância da agricultura familiar como uma alternativa ao desenvolvimento sustentável no município de Condado-PB.	A produção familiar possibilita a geração de empregos e renda, além disso contribui com o desenvolvimento econômico rural;
Bezerra e Schlindwein (2017)	Analisar as principais estratégias utilizadas pelos agricultores familiares tradicionais de Dourados, MS, Brasil, para a geração de renda.	A agricultura familiar tradicional é importante para a manutenção das famílias no campo, como também na produção de alimentos para geração de renda e subsistência.
Beltrame e Pereira (2017)	Analisar os impactos causados pelo Pronaf à vida econômica e social dos agricultores familiares do município de Ijuí/RS	A agricultura familiar garante a qualidade de vida da população local, gera emprego na lavoura, no comércio em geral e na indústria.

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).



RELISE

117

Entretanto, conforme Smallbone (2016), para que os empreendedores cumpram sua contribuição para a sociedade e para a economia, pode ser necessário o impulso de outros elementos como apoio financeiro e assistência técnica. Especificamente para o contexto rural, há uma exigência por maior atenção e adaptação dos mecanismos de apoio e promoção do empreendedorismo (VAILLANT; LAFUENTE, 2007).

Cazella et al., (2017) analisando políticas públicas de caráter produtivo (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura familiar – PRONAF, Programa de Aquisição de Alimentos - PAA e PNAE) e assistencial (previdência social rural e a transferência de renda do Programa Bolsa Família - PBF) destinadas ao empreendedor familiar rural, identificaram uma predominância de ações pautadas no assistencialismo social destinadas ao empreendedor rural. Segundo o autor, isso ocorre devido à falta de conhecimento sobre a oferta pública, discriminação, estigmatização social, desvalorização do potencial do empreendedor familiar rural, ineficiência do serviço público ou até mesmo o desinteresse dos próprios beneficiários (CAZELLA et al., 2017).

Para Meccheri e Pelloni (2006), as políticas destinadas ao desenvolvimento do empreendedorismo rural precisam corresponder a atitudes e necessidades locais específicas. O aumento da relevância pelo empreendedorismo rural mostra que as políticas públicas precisam considerar todas as decisões que afetam as áreas rurais e passar a dar mais atenção para a promoção do empreendedorismo nesses âmbitos (VAILLANT; LAFUENTE, 2007).

Com base nisso, as políticas públicas poderiam se configurar como um caminho para a consolidação de empreendimentos familiares rurais economicamente viáveis (SACHS, 2001). Em razão dessa necessidade de



RELISE

118

apoio de políticas públicas para o empreendedor rural, o Quadro 3 mostra resultados de estudos dentro dessa temática.

QUADRO 3 – Estudos sobre políticas públicas para o empreendedor familiar rural

Autores	Resultados encontrados
Savoldi e Cunha (2010)	As políticas públicas incentivam os pequenos produtores a investir e acreditar no potencial de suas propriedades, com objetivo de permanência no campo, gerarem uma reprodução social e econômica através da agricultura familiar.
Cazella et al., (2017)	O apoio econômico para as atividades produtivas da agricultura familiar brasileira tem se concentrado nas camadas intermediárias e consolidadas inseridas nos mercados. Porém, ainda há uma parcela desses agricultores que são relegados ao assistencialismo social, não integrando as agendas de trabalho das principais organizações profissionais agrícolas.
Lopez e Winkler (2018)	O progresso na inclusão financeira é mais difícil de alcançar nas áreas rurais do que nas urbanas, devido às preocupações com a sustentabilidade que acabam impondo limite mais rigoroso à amplitude do alcance das Instituições de Microfinanças (MFs) com foco nos mutuários rurais.
Andrade et al., (2019)	A falta de participação e ao diálogo ineficaz entre agricultores, as entidades que os representam e os governos municipais são obstáculos para execução das políticas públicas.
Guanziroli e Vinchon (2019)	Políticas públicas que tenham foco no desenvolvimento e geração de renda da agricultura familiar devem contemplar aspectos como a educação, a capacitação dos produtores rurais e incentivar à participação em cooperativas rurais e a utilização de assistência técnica.

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

DISCUSSÃO

Essa seção trata sobre a discussão dos artigos encontrados acerca da relação entre o PNAE e o empreendedor familiar rural brasileiro. A seção inicia destacando os impactos do programa, posteriormente ressalta as dificuldades enfrentadas por esses empreendedores e por fim, finaliza com aspectos identificados como moderadores para efetividade do PNAE.

O PNAE e seus impactos para o empreendedor familiar rural

Conforme apresentado no Quadro 3, as políticas públicas são importantes aliadas para o desenvolvimento do empreendedor familiar rural (ANDRADE et al., 2019). Estudos têm pontuado que o PNAE representa uma política relevante e com potencial para gerar impactos positivos na realidade



RELISE

119

dos empreendedores (LIMA; PARTELI; LOOSE, 2015; LIBERMANN; BERTOLINI, 2015; DINIZ; NEVES NETO; HESPANHOL, 2016).

Cunha, Freitas e Salgado (2017), com o intuito de compreender os efeitos dos programas governamentais de aquisição de alimentos, PAA e PNAE, no município de Espera Feliz (MG), identificaram que o envolvimento com esse programa estimulou a diversificação da produção do empreendedor, aumentou a renda, ampliou os postos de trabalho de base familiar no setor agrícola e permitiu o acesso a novos mercados.

Turpin (2009) buscou avaliar as contribuições e as potencialidades do PNAE como instrumento para o desenvolvimento local, por meio de apoio aos agricultores familiares. Os principais destaques foram o aumento e diversificação da produção, aumento de renda, aumento da qualidade de vida e formalização dos produtores familiares, maior aderência ao programa e participação em cooperativas e associações.

Avaliando o funcionamento do mercado gerado pelo PNAE na rede escolar municipal de Ijuí (RS), Lopes, Basso e Brum (2019) constataram que o programa é positivo tanto para alimentação escolar - devido à qualidade do produto gerado - quanto para o empreendedor rural que fornece os alimentos, pois garante ou complementa a renda, garantindo seu sustento.

Corroborando com os autores citados, Libermann e Bertolini (2015) mostraram que ao gerar estabilidade de renda, os empreendedores podem almejar melhores condições de vida, melhorar as técnicas de produção e de organização das suas atividades. Isso por sua vez, pode potencializar a diversificação da produção, permitindo a oferta de mais alternativas de comercialização dos seus produtos.

Em razão dos resultados que o PNAE é capaz de gerar, o quadro 4 evidencia os principais impactos identificados nos estudos analisados.



RELISE

120

QUADRO 4 – Principais impactos do PNAE

Impactos para o empreendedor	Referências
Aumenta a renda	Gregolin et al., (2017); Lopes, Basso e Brum (2019); Araujo et al., (2019); Cunha, Freitas e Salgado (2017)
Promove inclusão social	Souza e Almeida (2018); Gregolin et al., (2017)
Melhora a qualidade de Vida	Gregolin et al., (2017); Turpin (2009)
Facilita acesso ao mercado	Cunha, Freitas e Salgado (2017)

Fonte: elaborados pelos autores (2020).

Ao reconhecer as potencialidades do PNAE para o empreendedor rural, notou-se também a capacidade do programa em impactar no contexto no qual esses empreendedores estão inseridos, proporcionando desenvolvimento (LIBERMANN; BERTOLINI, 2015), fortalecendo a economia e permitindo abertura de novos mercados (TURPIN, 2009). Outros efeitos também foram constatados, como o fortalecimento do comércio local, mudanças nos hábitos alimentares das cidades, fomentando comportamentos sustentáveis de produção e de consumo (DINIZ; NEVES NETO; HESPANHOL, 2016).

Entretanto, foram identificados alguns problemas que impedem que o PNAE cumpra, integralmente, com seus objetivos, especificamente ligados à aquisição de produtos desses empreendedores rurais (SOUZA-ESQUERDO; BERGAMASCO, 2014), dentre eles estão: ausência de documentação e organização por parte dos produtores; condições higiênicas em inobservância às especificações do programa (SOUZA-ESQUERDO; BERGAMASCO, 2014); estrutura física e condições logísticas insuficientes (ROSSETTI; SILVA; WINNIE, 2016); falta de conhecimento sobre questões gerenciais que acabam acarretando em dificuldades para manter a periodicidade no fornecimento dos alimentos (SOARES et al., 2015); dificuldades na produção, acarretando quantidade insuficiente para atender à demanda (ROCKETT et al., 2019); conhecimento superficial sobre o PNAE por parte dos empreendedores, que só obtém informações por meio de conversas informais com colegas feirantes (MARQUES et al., 2017).



RELISE

121

Essas dificuldades mostram-se como empecilhos para a efetividade do programa, pois, segundo Cazella et al., (2017), o PNAE demanda infraestrutura básica e estratégias de logísticas que são inexistentes na maior parte dos campos agrícolas dos empreendedores familiares rurais. Nesse sentido, o Quadro 5 mostra os principais desafios que empreendedores rurais enfrentam para se inserir nesse mercado institucional.

QUADRO 5 – Principais desafios enfrentados pelo empreendedor familiar rural

Desafios	Referências
Falta de organização por parte dos empreendedores familiares rurais	Souza e Almeida (2018); Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014); Rossetti, Silva e Winnie (2016); Marques et al., (2017)
Pouca diversificação produtiva	Souza e Almeida (2018); Diniz, Neves Neto e Hespagnol (2016)
Estrutura física inadequada à realidade da agroindústria familiar	Rossetti, Da Silva e Winnie (2016)
Desconhecimento dos produtores sobre o programa	Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014)
Falta de documentação	Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014); Rossetti, Silva e Winnie (2016)
Dificuldades logísticas	Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014); Rossetti, Silva e Winnie (2016); Machado et al., (2018)
Normas sanitárias inadequadas	Marques et al., (2017); Rockett et al., (2019)

Fonte: elaborado pelos autores (2020).

Também existem desafios associados às condições do município que esses produtores estão inseridos. No estudo de Schabarum e Triches (2019) foi identificado que 51% dos municípios analisados não cumprem os requisitos para aderir ao programa devido à falta de conhecimento sobre a importância de comprar com os empreendedores rurais. Há também problemas relacionados aos baixos índices de sindicalização e carência de assistências técnicas em termos de efetividade e de capacidade para atender esses empreendedores, excluindo a sua participação no programa (CAZELLA et al., 2017).

Machado et al. (2018) comprovam que municípios de grande porte e sem um nutricionista como responsável técnico pelo PNAE apresentaram menor frequência de compra de alimentos com agricultores familiares. O Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo, v. 5, E. Especial, p.109-132, ago, 2020
ISSN: 2448-2889



RELISE

122

nutricionista como responsável técnico é relevante não apenas para compra de alimentos, mas para incentivar outros pontos da cadeia de produção e consumo (MACHADO et al., 2018). Schabarum e Triches (2019) mostraram uma tendência no estado do Paraná, no qual regiões mais interiorizadas atingiram o sucesso na implementação desta política devido apresentarem uma quantidade expressiva de empreendedores familiares rurais quando comparadas as regiões mais próximas da capital.

Além disso, apesar da obrigatoriedade da compra com os pequenos empreendedores rurais, alguns municípios encontram dificuldades em adquirir alimentos devido à predominância de grandes empresas no local envolvidas nas compras (ARAUJO et al., 2019). De acordo com Marques et al. (2017), para atingir o mínimo de 30% dos recursos transferidos para os municípios na compra dos alimentos advindos da agricultura familiar, as prefeituras vão atrás de outras organizações, não priorizando o empreendedor rural. Cazella et al. (2017) também mostram que no intuito de simplificar as tarefas, as prefeituras preferem adquirir alimentos de fornecedores de maior porte.

Outro principal entrave para a compra com os empreendedores é a falta de planejamento do gestor municipal para execução da compra (ARAUJO et al., 2019). Foi identificada também a falta de estímulos por partes dos gestores municipais na criação de um ambiente mais informativo sobre o programa (SOUZA; ALMEIDA, 2018) e baixa interação entre os gestores públicos e empreendedores rurais (MACHADO et al., 2018).

Mais uma vez, esses pontos alertam que os impactos que o PNAE exerce sobre o empreendedor rural podem receber a intervenção de outros elementos, como o papel do município e da gestão municipal. Conforme Diniz, Neves Neto e Hespanhol (2016) pontuam, o PNAE possui potencial para contribuir no desenvolvimento rural sustentável no campo brasileiro, porém é necessário que o poder público adote meios que possam eliminar os problemas



RELISE

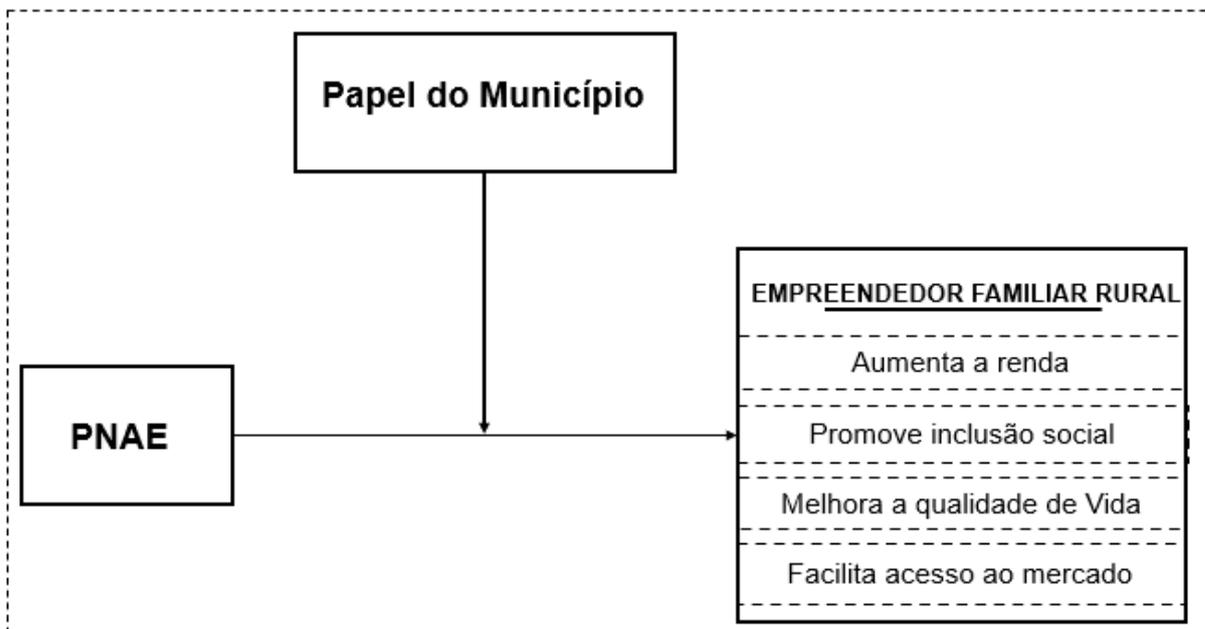
123

que estão limitando o acesso e a permanência desses empreendedores ao programa. Nesse sentido, o tópico a seguir levanta algumas discussões sobre como o município e as características pertencentes a eles podem atuar como um elemento que influencia nessa relação entre PNAE e empreendedor rural.

O papel do município para efetividade do PNAE no empreendedor familiar rural

Com base na análise dos artigos foi possível compreender dois elementos relevantes para que o PNAE cumpra com seus objetivos destinados ao empreendedor familiar rural: o papel exercido pelos municípios e dentro desses municípios a atuação da gestão municipal. Por isso, a Figura 1 possui o intuito de demonstrar que os municípios estão representados como um elemento que, possivelmente, modera essa relação entre o PNAE e esse grupo de empreendedores.

FIGURA 1 - O papel moderador do município entre PNAE e empreendedor familiar rural



Fonte: elaborado pelos autores (2020).

De acordo com Cazella et al. (2017), para acessar políticas públicas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e PNAE, os Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo, v. 5, E. Especial, p.109-132, ago, 2020
ISSN: 2448-2889



RELISE

124

empreendedores familiares rurais que fornecem o alimento podem ser representados por organizações sociais (cooperativas e associações). Essas organizações no município podem promover o desenvolvimento da noção do empreendedorismo entre esses empreendedores (TURPIN, 2009), dando condições para construção do campo de produção e depois comercialização (FREITAS, 2018). Conforme mostram Souza e Almeida (2018), as cooperativas, especialmente, facilitam a efetividade do PNAE.

De acordo com Araujo et al. (2019), locais com maiores percentuais de compras com os empreendedores rurais estão relacionados ao maior predomínio de produção agrícola familiar. No estudo, a região Centro Oeste, por exemplo, apresentou menor percentual, relacionado ao fato da predominância do agronegócio na região e pouca produção ligada aos empreendedores rurais familiares.

Especificamente sobre a gestão municipal, Saraiva et al. (2013) mostram que a concretização da aquisição gêneros alimentícios dos empreendedores rurais depende do envolvimento entre o poder público e os próprios empreendedores, o que requer planejamento e conhecimento da diversidade agrícola, a sazonalidade e volume da produção. Além disso, para alcançar mais eficácia na implementação do programa é necessária a capacitação dos gestores municipais, empreendedores rurais e todos que estão envolvidos no PNAE (ARAUJO et al., 2019).

A existência de parcerias, principalmente entre secretarias de educação e empreendedores rurais, facilita a gestão do programa no município (LOPES; BASSO; BRUM, 2019). Por fim, Soares et al. (2015) destacam também a necessidade da aproximação entre um profissional nutricionista, técnicos de produção agrícola e os empreendedores rurais, como forma de compartilhar as responsabilidades e tomada de decisões durante o processo de implementação do programa.



RELISE

O Quadro 6 mostra os principais elementos identificados nos municípios que foram identificados como necessários para que o PNAE gere os impactos positivos nos empreendedores rurais.

QUADRO 6 – Principais elementos do município

Principais elementos do município	Referências	Ações
Existência de cooperativas	Cazella et al., (2017); Freitas (2018); Turpin (2009)	Promover o desenvolvimento da noção do empreendedorismo. Auxiliar tanto na produção, quanto na comercialização dos produtos. Conhecer a diversidade agrícola, a sazonalidade e volume da produção dos empreendedores familiares rurais.
Maior concentração de produção agrícola familiar	Araujo et al., (2019)	
Gestão municipal	Saraiva et al., (2013); Araujo et al., (2019); Lopes, Basse e Brum (2019); Soares et al., (2015)	Capacitar os gestores municipais e empreendedores familiares rurais. Promover parcerias entre secretarias de educação e empreendedores familiares rurais. Promover uma aproximação entre o nutricionista responsável, técnicos de produção agrícola e os empreendedores rurais.

Fonte: elaborado pelos autores (2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ensaio teórico objetivou identificar os impactos que o PNAE exerce para o empreendedor familiar rural. Isso foi alcançado por meio da análise dos artigos que sugerem que o programa seja capaz de promover entre os empreendedores: inclusão social, geração de renda, melhora na qualidade de vida do produtor fornecedor, facilitação do acesso ao mercado e ainda estímulo à diversificação na produção. Além disso, por meio desses impactos, o PNAE consegue fortalecer o comércio local, influenciar mudanças nos hábitos alimentares e estimular padrões sustentáveis de produção e de consumo.

Apesar de reconhecer os impactos positivos que o PNAE pode causar, percebeu-se neste estudo que os empreendedores familiares rurais ainda enfrentam dificuldades que acabam influenciando negativamente na execução do programa. Alguns destacados foram: falta de organização por parte dos



RELISE

126

empreendedores rurais, pouca diversificação produtiva, estrutura física inadequada, desconhecimento dos produtores sobre o programa, falta de documentação, dificuldades logísticas e normas sanitárias inadequadas.

Mas, foi possível identificar que o papel desempenhado pelos municípios pode ser aspecto influente para que o programa cumpra com seus objetivos. Como exemplos, têm-se a existência de organizações sociais, maior concentração de produção agrícola familiar e a gestão municipal, que dentre os aspectos identificados obteve maior destaque.

Segundo Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014), se não houver esforço político local para a promoção e fortalecimento do empreendedorismo familiar rural o PNAE dificilmente conseguirá alcançar êxito nos municípios. Por isso que a capacitação dos responsáveis pela aquisição dos alimentos se mostra tão importante quanto a capacitação dos empreendedores fornecedores e outros atores envolvidos no programa, como um profissional nutricionista e técnicos de produção agrícola.

Por um lado, essa necessidade de envolver profissionais de diferentes áreas reforça a multidisciplinariedade do programa, o que pode torná-lo ao mesmo tempo complexo. Por outro lado, a baixa aderência ao programa pode ser explicada exatamente pelas deficiências das assistências técnicas e ausência de um nutricionista responsável.

Por fim, como contribuições, este estudo apresenta evidências que permitem considerar o PNAE como uma política de empreendedorismo e reforça a necessidade da realização de mais estudos que possam explorar essa vertente, dada a lacuna que existe sobre o assunto na literatura da área. Além disso, estudos futuros podem prosseguir com a discussão, testando, por meio de uma pesquisa empírica, os efeitos que elementos ligados ao município exercem na relação entre o PNAE e o empreendedor familiar rural, já que ele se mostrou como fator influente para efetividade do programa.



RELISE

127

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Á. A. X. DE; SANTIAGO, P. Z. C. P; NUNES, S. W; CUNHA, D. A; JESUS, S. B; MAGALHÃES, R. A. E; BRASIL, L. T. R. D. Políticas públicas e agricultura familiar: um estudo de caso no território rural São Mateus em Minas Gerais. **Desenvolvimento em Questão**, v. 17, n. 46, p. 143–162, 28 fev. 2019. doi: 10.21527/2237-6453.2019.46.143-162.

ARAUJO, L. R. DA S; BRITO, A. N. M. DE; RODRIGUES, M. T. P; MASCARENHAS, M. D. M; MOREIRA-ARAUJO, R. S. R. Alimentação escolar e agricultura familiar: análise de recursos empregados na compra de alimentos. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, n. 11, p. 1–9, 31 out. 2019. doi: 10.1590/0102-311x00004819.

BELTRAME, G.; PEREIRA, B. A. D. Impactos Socioeconômicos Ocasionados pelo PRONAF para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 38, p. 87, 24 mar. 2017. doi: 10.21527/2237-6453.2017.38.87-107.

BERNARDO, E. G.; RAMOS, H. R.; VILS, L. Panorama da Produção Científica em Empreendedorismo Rural: Um Estudo Bibliométrico. **REGEPE - Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v. 8, n. 1, p. 102–125, 19 dez. 2018. doi: 10.14211/regepe.v8i1.1165.

BEZERRA, G. J.; SCHLINDWEIN, M. M. Agricultura familiar como geração de renda e desenvolvimento local: uma análise para Dourados, MS, Brasil. **Interações (Campo Grande)**, v. 18, n. 1, p. 3–15, 10 mar. 2017. doi: 10.20435/1984-042X-2016-v.18-n.1(01).

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. **Estabelece as diretrizes a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 141, 25 de julho de 2006.

CAMARGO, C. P. DE. A agricultura familiar e o desenvolvimento socioeconômico no município de Matos Costa-sc. **Geographia Opportuno Tempore**, v. 5, n. 3, p. 53–66, 2019.

CASTAÑO, M. S.; MÉNDEZ, M. T.; GALINDO, M. Á. The effect of public policies on entrepreneurial activity and economic growth. **Journal of Business Research**, v. 69, n. 11, p. 5280–5285, nov. 2016. doi: 10.1016/j.jbusres.2016.08.011. Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo, v. 5, E. Especial, p.109-132, ago, 2020
ISSN: 2448-2889



RELISE

128

10.1016/j.jbusres.2016.04.125.

CAZELLA, A. A. CAPELLESSO, A. J; MEDEIROS, M; TECCHIO, A. SENCÉBÉ, Y; BÚRIGO, F. L. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. **Política & Sociedade**, v. 15, p. 49, 14 mar. 2017. doi: 10.5007/2175-7984.2016v15nesp1p49.

CUNHA, W. A. DA; FREITAS, A. F. DE; SALGADO, R. J. DOS S. F. Efeitos dos Programas Governamentais de Aquisição de Alimentos para a Agricultura Familiar em Espera Feliz, MG. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 3, p. 427–444, set. 2017. doi: 10.1590/1234-56781806-94790550301.

DINIZ, R. F.; NEVES NETO, C. D. C.; HESPANHOL, A. N. A emergência dos mercados institucionais no espaço rural brasileiro: agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional. **Geo UERJ**, v. 0, n. 29, p. 234–252, 31 dez. 2016. doi: 10.12957/geouerj.2016.19161.

FERREIRA, N. Z. B.; CRUZ, J. C. DE F. Mercado Institucional como Fortalecedor da Agricultura Familiar e Promotor da Segurança Alimentar e Nutricional. **Revista Capital Científico - Eletrônica (RCCe)**, v. 11, n. 2, p. 155–168, agosto. 2013.

FREITAS, G. B. O Estado e as políticas públicas que tornaram a agricultura familiar uma agente importante do desenvolvimento. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, v. 23, n. 2, p. 366, 2 out. 2018. doi: 10.5433/2176-6665.2018.2v23n2p366.

GREGOLIN, G. C. GREGOLIN, M. R. P; TRICHES, R. M; ZONIN, W. J. Política pública e sustentabilidade: possibilidade de interface no Programa Nacional De Alimentação Escolar - PNAE (Public policy and sustainability: possibility of interface in National School Meal Program - NSMP). **Emancipacao**, v. 17, n. 2, p. 198–216, 20 dez. 2017. doi: 10.5212/Emancipacao.v.17i2.0002.

GUANZIROLI, C. E.; VINCHON, K. Agricultura familiar nas regiões serrana, norte e noroeste fluminense: determinantes do processo de geração de renda. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, n. 3, p. 353–367, set. 2019. doi: 10.1590/1806-9479.2019.186584.

GUILHOTO, J; ICHIHARA, S. M; SILVEIRA, F, G; DINIZ, B. P. C; AZZONI, C. R; MOREIRA, G. R. C. A importância Da Agricultura Familiar No Brasil e em Seus Estados (Family Agriculture's GDP in Brazil and in It's States). **SSRN**



RELISE

129

Electronic Journal, p. 18, 2007. doi: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2408072>.

IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017.

JOHNSON, T. G. Measuring the Benefits of Entrepreneurship Development Policy. **Journal of Entrepreneurship Development**, v. 2, n. January 2007, p. 35–44, 2007.

LIBERMANN, A. P.; BERTOLINI, G. R. F. Tendências de pesquisa em políticas públicas: uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, n. 11, p. 3533–3546, nov. 2015. doi: 10.1590/1413-812320152011.16822014.

LIMA, C. C. DE; PARTELI, L. DE F.; LOOSE, C. E. O Empreendedorismo Rural E a Agroindústria Familiar Na Gestão Da Atividade Agropecuária Em Rondônia. **Revista De Administração E Contabilidade - Rac**, v. 14, n. 27, p. 97–133, 2015.

LOPES, I. D.; BASSO, D.; BRUM, A. L. Cadeias agroalimentares curtas e o mercado de alimentação escolar na rede municipal de Ijuí, RS. **INTERAÇÕES, Campo Grande**, v. 20, n. 2, p. 543–557, 2019. doi: 10.20435/inter.v0i0.1773.

LOPEZ, T.; WINKLER, A. The challenge of rural financial inclusion – evidence from microfinance. **Applied Economics**, v. 50, n. 14, p. 1555–1577, 22 mar. 2018. doi: 10.1080/00036846.2017.1368990.

LUNDSTROM; STEVENSON. **Entrepreneurship Policy: Theory and Practice**. New York: Springer, 2005.

MACHADO, P. M. DE O; SCHMITZ, B. A. S; GONZÁLEZ-CHICA, D. A; CORSO, A. C. T; VASCONCELOS, F. A. G; GABRIEL, C. G. Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 12, p. 4153–4164, dez. 2018. doi: 10.1590/1413-812320182311.28012016.

MARQUES, P. E. M; RETIÈRE, M; ALMEIDA, N; SANTOS, C. F. D. A participação da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar: estudo de casos em municípios paulistas da região administrativa de Campinas. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 24, n. 2, p. 101, 14 dez. 2017. doi: 10.20396/san.v24i2.8649835.

Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo, v. 5, E. Especial, p.109-132, ago, 2020
ISSN: 2448-2889



RELISE

130

MECCHERI, N.; PELLONI, G. Rural entrepreneurs and institutional assistance: an empirical study from mountainous Italy. **Entrepreneurship & Regional Development**, v. 18, n. 5, p. 371–392, 20 set. 2006. doi: 10.1080/08985620600842113.

MEDEIROS, J. P. DE; BORGES, D. F. Participação cidadã no planejamento das ações da Emater-RN. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 1, p. 63–81, fev. 2007. doi: 10.1590/S0034-76122007000100005.

MINNITI, M. The Role of Government Policy on Entrepreneurial Activity: Productive, Unproductive, or Destructive? **Entrepreneurship Theory and Practice**, v. 32, n. 5, p. 779–790, set. 2008. doi: 10.1111/j.1540-6520.2008.00255.x.

MORRIS, M. H.; NEUMEYER, X.; KURATKO, D. F. A portfolio perspective on entrepreneurship and economic development. **Small Business Economics**, v. 45, n. 4, p. 713–728, 11 dez. 2015. doi: 10.1007/s11187-015-9678-5.

PALACIO, J. R. S. Local development and business creation. The role of local development workers in project management. **The International Entrepreneurship and Management Journal**, v. 2, n. 1, p. 57–78, mar. 2006. doi: 10.1007/s11365-006-7089-4.

RIBEIRO-SORIANO, D.; GALINDO-MARTÍN, M.-Á. Government policies to support entrepreneurship. **Entrepreneurship & Regional Development**, v. 24, n. 9–10, p. 861–864, dez. 2012. doi: [10.1080/08985626.2012.742322](https://doi.org/10.1080/08985626.2012.742322).

ROCKETT, F. C; CORRÊA, R. D. S; PIRES, G. C. MACHADO, L. D. S; HOERLLE, F. S; SOUZA, C. P. M. D; OLIVEIRA, A. B. A. D. Family farming and school meals in Rio Grande do Sul, Brazil. **Ciência Rural**, v. 49, n. 2, 2019. doi: 10.1590/0103-8478cr20180561.

RODRIGUES, R; SIQUEIRA, H. M. D; BIANCARDI, C. C. S; ANDRADE, M. A. N; VALENTE, L. M; PAULA, L. B. D. A aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo pnae no município de Alegre-ES. **DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde**, v. 12, n. 1, p. 91–112, fev. 2017. doi: 10.12957/demetra.2017.26701.

ROSSETTI, F. X.; DA SILVA, M. V.; WINNIE, L. W. Y. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio da aquisição de alimentos regionais e saudáveis. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 23, n. 2, p. 912, 20 dez.



RELISE

131

2016. doi: 10.20396/san.v23i2.8647528.

SACHS, I. Brasil rural: da redescoberta à invenção. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 75–82, dez. 2001. doi: 10.1590/S0103-40142001000300008.

SARAIVA, E. B; SILVA, A. P. F. D; SOUSA, A. A. D; CERQUEIRA, G. F; CHAGAS, C. M. D. S; TORAL, N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 927–935, abr. 2013. doi: 10.1590/S1413-81232013000400004.

SAVOLDI, A.; CUNHA, L. A. Uma abordagem sobre a agricultura familiar, pronaf e a modernização da agricultura no sudoeste do Paraná na década de 1970. **Revista Geografar**, v. 5, n. 1, p. 25–45, 23 jun. 2010. doi: 10.5380/geografar.v5i1.17780.

SCHABARUM, J. C.; TRICHES, R. M. Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar em Municípios Paranaenses: análise dos produtos comercializados e dos preços praticados. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, n. 1, p. 49–62, jan. 2019. doi: 10.1590/1234-56781806-94790570103.

SILVA, S. P. A agricultura familiar e suas múltiplas interações com o território: uma análise de suas características multifuncionais e pluriativas. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**, 2015. doi: 10.1017/CBO9781107415324.004.

SMALLBONE, D. Entrepreneurship policy: issues and challenges. **Small Enterprise Research**, v. 23, n. 3, p. 201–218, 2 set. 2016. doi: 10.1080/13215906.2016.1270227.

SOARES, I. F.; MELO, A. C. DE; CHAVES, A. D. C. G. A agricultura familiar: Uma alternativa para o desenvolvimento sustentável no município de Condado – PB. **Informativo Técnico Do Semi-Árido Grupo Verde De Agricultura Alternativa (GVAA)**, v. 3, n. 1, p. 56–63, dez. 2009.

SOARES, K. R; FERREIRA, E. E. D. S; SANTINO, S. J; NEVES, S. M. A. D. S. Extrativismo e Produção de Alimentos como Estratégia de Reprodução de Agricultores Familiares do Assentamento Seringal, Amazônia Meridional. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 56, n. 4, p. 645–662, out. 2019. doi: 10.1590/1234-56781806-94790560406.



RELISE

132

SOARES, P; MARTINELLI, S. S. MELGAREJO, L; DAVÓ-BLANES, M. C; CAVALLI, S. B. Potencialidades e dificuldades para o abastecimento da alimentação escolar mediante a aquisição de alimentos da agricultura familiar em um município brasileiro. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, n. 6, p. 1891–1900, jun. 2015. doi: 10.1590/1413-81232015206.16972014.

SOUZA-ESQUERDO, V. F. DE; 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**, v. 52, n. suppl 1, p. 205–222, 2014. doi: 10.1590/S0103-20032014000600011.

SOUZA, R. M. DE; ALMEIDA, L. M. DE M. C. Análise das Efetividades Sociais do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Municípios Goianos: Inclusão Social e Formas Espúrias. **Fronteiras: Journal of Social, Technological and Environmental Science**, v. 6, n. 4, p. 162, 1 jan. 2018. doi: 10.21664/2238-8869.2017v6i4.p162-180.

TURPIN, M. E. A Alimentação Escolar como Fator de Desenvolvimento Local por meio do Apoio aos Agricultores Familiares. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 16, n. 2, p. 20–42, 2009. doi: 96/san.v16i2.8634783.

VAILLANT, Y.; LAFUENTE, E. Do different institutional frameworks condition the influence of local fear of failure and entrepreneurial examples over entrepreneurial activity? **Entrepreneurship & Regional Development**, v. 19, n. 4, p. 313–337, jul. 2007. doi: 10.1080/08985620701440007.

WANDERLEY, M. D. N. B. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 21, p. 42–61, 2003.