

**GESTÃO, PLANEJAMENTO E MERCADOS INSTITUCIONAIS NA
AGRICULTURA FAMILIAR: CAPACIDADES ORGANIZACIONAIS E DESAFIOS
IDENTIFICADOS PELO PROGRAMA MAIS GESTÃO EM CINCO ESTADOS
BRASILEIROS**

**MANAGEMENT, PLANNING AND INSTITUTIONAL MARKETS IN FAMILY
FARMING: ORGANIZATIONAL CAPACITIES AND CHALLENGES IDENTIFIED
BY THE MAIS GESTÃO PROGRAM IN FIVE BRAZILIAN STATES**

Frednan Bezerra dos Santos¹

Laryssa Costa Silva²

Aloísio Moreno da Silva Terceiro³

Maria Eduarda Paiva de Sousa³

Paulo Vinicius Costa e Costa³

RESUMO

Este artigo analisa capacidades de gestão, planejamento e inserção em mercados institucionais de 40 organizações da agricultura familiar acompanhadas pelo Programa Mais Gestão em cinco estados brasileiros. A pesquisa é documental, exploratória e descritiva, baseada no diagnóstico do Programa, briefing das entidades e documentos de execução. Os resultados revelam significativa continuidade organizacional, coexistindo com fragilidades em planejamento estratégico, gestão financeira e assistência técnica. Argumenta-se que longevidade institucional não assegura profissionalização gerencial e que a qualificação da gestão constitui condição relevante para ampliar, de forma sustentável, o acesso ao PAA, PNAE e outros mercados.

Palavras-chave: Agricultura familiar. Gestão. Cooperativismo. Mercados institucionais. Políticas públicas.

ABSTRACT

This article analyzes the management, planning, and institutional market capabilities of 40 family farming organizations supported by the Mais Gestão Program in five Brazilian states.

¹ Economista. Pesquisador Especialista em Produção e Desenvolvimento Rural, Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico e Doutorando em Políticas Públicas (PPGPP/UFMA). Professor de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). Coordenador do Eixo Gestão do Programa Mais Gestão (UFMA/MDA). ORCID: [https://orcid.org/0009-0007-9973-5988]. E-mail: frednan.santos@ufma.br.

² Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI) e mestra em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Bolsista de pós-graduação do Eixo Gestão do Programa Mais Gestão (UFMA/MDA).

³ Estudantes do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), bolsistas do Programa Mais Gestão (UFMA/MDA).

The research is documentary, exploratory, and descriptive, based on the Program's diagnostic report, organizational profiles, and implementation documents. The findings reveal significant organizational continuity coexisting with weaknesses in strategic planning, financial management, and technical assistance. The article argues that institutional longevity does not necessarily ensure managerial professionalization and that strengthening management capabilities is an important condition for sustainably expanding access to PAA, PNAE, and other markets.

Keywords: Family farming. Management. Cooperativism. Institutional markets. Public policies.

1 INTRODUÇÃO

A agricultura familiar ocupa posição estratégica no desenvolvimento rural brasileiro não apenas por sua relevância produtiva, mas também por sua capacidade de articular produção de alimentos, geração de trabalho e renda, reprodução social das famílias rurais, segurança alimentar e dinamização das economias locais. A consolidação dessa forma de produção, entretanto, não depende exclusivamente da capacidade produtiva dos agricultores. Entre a produção e sua efetiva inserção nos mercados existe um conjunto de mediações organizacionais, institucionais, logísticas, financeiras e administrativas que adquire importância crescente à medida que os agricultores familiares buscam ampliar os canais de comercialização.

Essa centralidade da agricultura familiar precisa ser compreendida no interior das contradições que marcaram historicamente o desenvolvimento da agricultura brasileira. Santos, Freitas e Silva (2017) demonstram que o processo de modernização da agricultura, intensificado sob os pressupostos da Revolução Verde e da expansão das relações capitalistas no campo, promoveu transformações significativas nas bases técnicas da produção sem produzir, na mesma proporção, alterações democratizantes na estrutura fundiária. Ao contrário, os autores destacam que a modernização funcionou historicamente como mecanismo de bloqueio da reforma agrária, preservando problemas estruturais relacionados à concentração da terra. Dessa perspectiva, o fortalecimento da agricultura familiar não pode ser interpretado como substitutivo do enfrentamento da questão agrária, ainda que sua importância econômica e social – particularmente na produção de alimentos, na ocupação da força de trabalho e na diversidade produtiva – justifique a construção e o aperfeiçoamento de políticas públicas específicas (SANTOS; FREITAS; SILVA, 2017).

Nesse contexto, associações, cooperativas e outros empreendimentos econômicos da agricultura familiar assumem papel fundamental. A organização coletiva pode proporcionar ganhos de escala, facilitar a aquisição de insumos, ampliar a capacidade de negociação, organizar processos de beneficiamento, estruturar a logística, viabilizar a participação em chamadas públicas e favorecer o acesso a políticas de crédito e comercialização. A constituição formal de uma organização, todavia, não garante, por si mesma, que essas possibilidades sejam concretizadas. Entre a existência jurídica de uma associação ou cooperativa e sua capacidade efetiva de operar economicamente encontra-se o problema da gestão.

A relevância dessa dimensão torna-se ainda maior diante da consolidação dos chamados mercados institucionais. A partir dos anos 2000, políticas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) produziram novas possibilidades de aproximação entre a produção da agricultura familiar e a demanda pública por alimentos. Na interpretação proposta por Grisa e Schneider (2014), essas iniciativas integram uma geração de políticas públicas marcada pela construção de mercados articulados à segurança alimentar e à sustentabilidade, acrescentando novas dimensões ao repertório anterior de políticas agrícolas, agrárias e sociais destinado à agricultura familiar.

O PAA, atualmente disciplinado pela Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, tem entre suas finalidades incentivar a agricultura familiar, promover sua inclusão econômica e social, estimular a produção sustentável, o processamento, a industrialização e a geração de renda (BRASIL, 2023a). O PNAE, por sua vez, aprofundou a vinculação entre alimentação escolar e produção familiar. Desde 1º de janeiro de 2026, a legislação estabelece que, no mínimo, 45% dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no âmbito do Programa sejam utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, com as prioridades definidas em lei (BRASIL, 2025).

A existência de uma demanda institucional protegida, entretanto, não elimina os obstáculos enfrentados pelos agricultores e por suas organizações. Estudos sobre compras governamentais já demonstraram que dificuldades de gestão, assistência técnica, adequação sanitária, logística e organização da produção podem limitar o aproveitamento das oportunidades abertas pelo mercado institucional (COSTA; AMORIM JÚNIOR; SILVA, 2015). De maneira semelhante, Assis, França e Coelho (2019), ao examinarem a relação entre agricultura familiar e alimentação escolar, identificam que a operacionalização desses

mercados envolve capacidades de organização que ultrapassam a simples disponibilidade de produção.

É precisamente nesse espaço entre produção, organização e mercado que se insere o Programa Nacional de Apoio à Qualificação da Gestão dos Empreendimentos da Agricultura Familiar - Mais Gestão, instituído pela Portaria MDA nº 26, de 10 de agosto de 2023. O Programa tem como objetivo fortalecer empreendimentos produtivos conduzidos por cooperativas, associações e agroindústrias da agricultura familiar por meio da qualificação dos sistemas de gestão e de acesso aos mercados (BRASIL, 2023b).

No âmbito da parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e a Universidade Federal do Maranhão (UFMA), o Mais Gestão desenvolve ações de assistência de gestão em inovação rural nos estados do Maranhão, Piauí, Pará, Tocantins e Roraima. O Plano de Trabalho organiza a intervenção em cinco grandes frentes: estruturação do projeto; mobilização, mapeamento e diagnóstico; elaboração participativa dos planos de gestão e das metas das organizações; realização de visitas técnicas e profissionais; e monitoramento, avaliação, comunicação e acompanhamento. Entre os resultados esperados está a preparação das organizações para acessar PAA, PNAE, crédito e financiamento (MDA; UFMA, 2024b).

A experiência do Programa oferece, portanto, uma oportunidade para analisar uma questão relevante às políticas de desenvolvimento rural: em que medida as capacidades de gestão e planejamento das organizações da agricultura familiar condicionam sua preparação para acessar e permanecer em mercados, particularmente nos mercados institucionais?

A hipótese que orienta a análise é que a trajetória e a longevidade institucional das associações e cooperativas não produzem automaticamente capacidades gerenciais consolidadas. Uma organização pode acumular anos ou décadas de existência, manter suas atividades e preservar mecanismos coletivos de decisão e, simultaneamente, apresentar fragilidades relacionadas ao planejamento estratégico, gestão financeira, organização documental, estrutura de comercialização, definição de metas, monitoramento e uso sistemático de informações.

O objetivo geral do artigo consiste em analisar as capacidades de gestão e planejamento das organizações da agricultura familiar acompanhadas pelo Programa Mais Gestão, buscando identificar os principais desafios que condicionam sua inserção em mercados institucionais. Especificamente, pretende-se: a) caracterizar aspectos da trajetória e continuidade das organizações selecionadas; b) examinar indicadores relacionados ao planejamento e à organização da gestão; c) discutir a heterogeneidade das atividades

econômicas e das condições de comercialização; e d) refletir sobre o papel da assistência de gestão como instrumento de fortalecimento do acesso aos mercados.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Agricultura familiar, organização coletiva e construção dos mercados institucionais

Santos, Freitas e Silva (2017) chamam atenção justamente para essa contradição. Para os autores, a modernização da agricultura brasileira deve ser compreendida como processo vinculado à expansão capitalista no campo, impulsionado pela incorporação de insumos modernos e posteriormente articulado à crescente dominância financeira. A modernização alterou significativamente as condições técnicas e produtivas da agricultura, mas não solucionou a questão da concentração fundiária. Nesse processo, a reforma agrária foi progressivamente bloqueada enquanto outras agendas de desenvolvimento rural adquiriram maior centralidade.

É nesse contexto que a própria agricultura familiar passa a ocupar espaço crescente no debate público e nas políticas governamentais. Santos, Freitas e Silva (2017) alertam, entretanto, para o risco de que a valorização dessa categoria seja mobilizada de modo a deslocar ou obscurecer a permanência da questão agrária. A defesa de políticas destinadas à agricultura familiar não deveria, nessa perspectiva, significar abandono da discussão sobre a estrutura de propriedade da terra. Ao mesmo tempo, os autores reconhecem a importância da agricultura familiar na produção de alimentos, na ocupação de mão de obra e na manutenção da diversidade produtiva, ressaltando a necessidade de examinar a efetividade das políticas públicas dirigidas a esse segmento.

As diferenças existentes entre as unidades familiares decorrem tanto das distintas formas de mobilização dos recursos disponíveis quanto das condições sociais, econômicas e institucionais que conformam suas possibilidades de reprodução. Nesse sentido, compreender a agricultura familiar pressupõe reconhecer a coexistência de múltiplas formas de produzir, organizar o trabalho, relacionar-se com os mercados e construir estratégias de permanência no meio rural (SCHNEIDER, 2009).

O reconhecimento dessa diversidade possui implicações importantes para as políticas públicas. Se a agricultura familiar apresenta trajetórias, recursos, formas de inserção mercantil e estratégias de reprodução distintas, políticas de fortalecimento não podem partir do pressuposto de que seus beneficiários constituem um universo uniforme. Essa questão torna-se especialmente relevante quando o objeto da intervenção são associações e cooperativas, pois a heterogeneidade observada nas unidades familiares tende a se expressar também nas

formas de organização coletiva, nas capacidades institucionais, nas estratégias de comercialização e nas relações estabelecidas com as políticas públicas e os mercados. No caso do Programa Mais Gestão, essa perspectiva reforça a necessidade de combinar instrumentos metodológicos comuns com estratégias de assistência capazes de reconhecer as particularidades das organizações e dos territórios em que atuam.

Essa formulação apresenta particular importância para a discussão desenvolvida neste trabalho. O fortalecimento das associações e cooperativas, a qualificação da gestão e a ampliação do acesso aos mercados devem ser compreendidos como componentes de uma política mais abrangente de desenvolvimento rural. Não se trata de substituir a questão da terra pela questão da gestão, mas de reconhecer que, dadas determinadas condições de acesso à terra e aos meios de produção, a capacidade de organização coletiva influencia decisivamente as possibilidades de reprodução econômica dos agricultores familiares.

Grisa e Schneider (2014) sistematizam essa trajetória a partir da identificação de três grandes referenciais de políticas públicas. Embora não constituam fases lineares ou mutuamente excludentes, esses referenciais expressam mudanças nas formas de reconhecimento dos problemas da agricultura familiar. A primeira geração esteve fortemente associada aos temas agrícola e agrário; a segunda incorporou um referencial social e assistencial; e a terceira ampliou a agenda para a construção de mercados relacionados à segurança alimentar e à sustentabilidade. Nesse terceiro conjunto encontram-se justamente programas como PAA e PNAE.

Os mercados institucionais apresentam uma particularidade fundamental: o Estado deixa de atuar exclusivamente como formulador, regulador ou financiador da política e passa também a constituir demanda por alimentos. Essa especificidade, contudo, não reduz o mercado institucional à presença de um comprador público. Na perspectiva discutida por Grisa e Porto (2015), os mercados são permeados por regras, normas, convenções e estruturas de governança; nas compras públicas, o Estado participa diretamente da construção e mediação das relações de troca. PAA e PNAE podem ser compreendidos, assim, como mercados politicamente construídos, nos quais normas públicas delimitam participantes, procedimentos de aquisição e finalidades sociais. Essa dimensão cria oportunidades para conectar recursos públicos, necessidades sociais e produção local, aproximando agricultores, suas organizações, gestores públicos e consumidores das políticas alimentares.

O PAA explicita essa articulação. Sua legislação atual estabelece como finalidades promover acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar, incluindo objetivos relacionados à inclusão econômica, produção sustentável, processamento, industrialização e

geração de renda (BRASIL, 2023a). No PNAE, a vinculação entre alimentação escolar e agricultura familiar foi reforçada progressivamente e, desde janeiro de 2026, a aquisição direta da agricultura familiar passou a ter percentual mínimo legal de 45% dos recursos repassados pelo FNDE (BRASIL, 2025).

A ampliação do espaço institucional de compra não significa, contudo, que todas as organizações estejam em condições equivalentes de aproveitá-lo. A relação comercial com o poder público exige capacidade de interpretar chamadas públicas, elaborar propostas de venda, organizar documentos, planejar volumes, preços e períodos de entrega, estabelecer compromissos entre produtores, manter regularidade do fornecimento e administrar os fluxos financeiros associados às vendas.

Costa, Amorim Júnior e Silva (2015), ao analisarem cooperativas da agricultura familiar em Minas Gerais, destacam que os mercados de compras governamentais abriram oportunidades importantes, mas identificam dificuldades relacionadas à assistência técnica, adequação sanitária, gestão e logística. Assis, França e Coelho (2019), por sua vez, demonstram que a conexão entre alimentação escolar e agricultura familiar depende da articulação de diferentes atores e da superação de obstáculos operacionais e institucionais.

A associação ou cooperativa exerce, nesse processo, função de mediação entre agricultores e mercados. Vedana et al. (2022) destacam que as organizações cooperativas podem agregar a oferta, organizar a comercialização e viabilizar serviços que seriam mais difíceis de realizar individualmente. A constituição formal da organização, entretanto, não assegura automaticamente sua capacidade econômica e comercial, que também depende das condições regionais, das relações sociais, da formação dos associados, do suporte institucional e das políticas públicas. No caso dos mercados institucionais, essa mediação exige converter capacidades produtivas individuais e dispersas em capacidade coletiva de oferta. Para isso, é preciso conhecer quem produz, o que produz, quanto produz, em que período, a que custo e em quais condições o produto poderá ser beneficiado, armazenado, transportado e entregue. Quando essas informações são inexistentes ou fragmentadas, torna-se mais difícil formular estratégias comerciais e assumir compromissos regulares de fornecimento.

2.2 O Programa Mais Gestão e a assistência às organizações da agricultura familiar

O Programa Mais Gestão foi instituído como instrumento voltado especificamente à qualificação da gestão dos empreendimentos da agricultura familiar. A Portaria MDA nº 26, de 10 de agosto de 2023, define o Programa Nacional de Apoio à Qualificação da Gestão dos Empreendimentos da Agricultura Familiar e estabelece como objetivo promover o

fortalecimento de empreendimentos produtivos conduzidos por cooperativas, associações e agroindústrias da agricultura familiar por meio da qualificação dos sistemas de gestão e de acesso aos mercados (BRASIL, 2023b).

No TED firmado entre MDA e UFMA, o objeto é definido como a realização de ações de assistência de gestão em inovação rural no âmbito do Programa Mais Gestão, nos estados do Maranhão, Piauí, Pará, Tocantins e Roraima. Entre as metas encontram-se mobilização, mapeamento e diagnóstico, elaboração participativa de planos de gestão, visitas técnicas e monitoramento. O documento estabelece ainda, como resultados esperados, organizações preparadas para acessar PAA e PNAE e para acessar crédito, Plano Safra e financiamento (MDA; UFMA, 2024b).

Na primeira etapa analisada, o processo de seleção resultou em 40 organizações, distribuídas por cinco estados: quinze no Maranhão, nove no Pará, seis no Piauí, cinco em Tocantins e cinco em Roraima. O Relatório de Diagnóstico informa que 51 organizações tiveram suas inscrições deferidas no processo seletivo, sendo 35 associações e 16 cooperativas, das quais foram selecionadas as 40 organizações que compõem a base analisada neste artigo (MDA; UFMA, 2024c).

Esse desenho territorial é relevante porque reúne realidades bastante diferentes. As organizações estão inseridas em regiões do Nordeste e da Amazônia, envolvendo contextos produtivos, distâncias, infraestruturas, mercados e trajetórias organizativas distintas. Consequentemente, qualquer política de assistência de gestão enfrenta o desafio de construir instrumentos comuns sem pressupor que as organizações sejam homogêneas.

A própria experiência posterior do Eixo Gestão reconheceu esse problema. Durante a reorganização metodológica do trabalho, em 2026, avaliou-se que formulários padronizados são necessários para sistematizar informações, mas não conseguem captar integralmente elementos como organização interna, dificuldades da gestão, estratégias de comercialização e relações entre associados. Por essa razão, a metodologia passou a valorizar também entrevistas, observação de campo e diálogo direto com dirigentes, associados e cooperados (UFMA, 2026a; 2026b; 2026c).

2.3 Procedimentos metodológicos

A pesquisa possui natureza aplicada, caráter exploratório e descritivo e utiliza abordagem predominantemente qualitativa, complementada por estatística descritiva dos dados disponíveis. O desenho adotado corresponde a um estudo de caso da experiência do Programa Mais Gestão executado no âmbito do TED MDA/UFMA.

O universo empírico é constituído pelas 40 associações e cooperativas selecionadas nos estados do Maranhão, Pará, Piauí, Tocantins e Roraima. A principal base de informações é o Relatório de Diagnóstico - Meta 2, produzido a partir dos dados da inscrição e do Questionário de Pré-Diagnóstico do Edital de Seleção nº 003/2024. O diagnóstico aborda conformidade legal, gestão, participação de mulheres e jovens, relação com a comunidade e interação com o meio ambiente, além de características das atividades econômicas (MDA; UFMA, 2024c).

Para organizar a interpretação, as informações foram agrupadas em quatro dimensões analíticas: a) trajetória e continuidade institucional, considerando permanência da atividade econômica, continuidade operacional e experiência acumulada; b) gestão e planejamento, considerando frequência das reuniões, existência de planejamento de longo prazo, gestão financeira e assistência técnica; c) organização produtiva e comercial, considerando natureza das atividades econômicas, beneficiamento, produção, comercialização e heterogeneidade entre organizações; e d) relação com mercados institucionais, considerando experiências de participação no PAA e PNAE e capacidades organizacionais potencialmente necessárias à ampliação dessa participação.

A análise possui algumas limitações. Em primeiro lugar, parte importante das informações deriva de autodeclaração das próprias organizações. Em segundo, o questionário utilizado originalmente não foi construído exclusivamente para responder à pergunta de pesquisa deste artigo. Em terceiro, algumas categorias revelaram insuficiência de cobertura da diversidade das atividades econômicas. Por exemplo, o registro de organizações que declararam não desenvolver nenhuma das atividades listadas não pode ser interpretado automaticamente como ausência de atividade econômica; pode também indicar inadequação ou insuficiência das categorias oferecidas pelo instrumento.

Outra limitação refere-se à temporalidade. A base principal retrata o diagnóstico produzido em 2024, enquanto documentos posteriores, especialmente os elaborados no Eixo Gestão em 2026, são utilizados para compreender a evolução metodológica da intervenção e não para atribuir retrospectivamente resultados às organizações.

2.4 Resultados e discussão

2.4.1 Continuidade organizacional: permanência não significa necessariamente capacidade gerencial

Um primeiro resultado importante diz respeito à trajetória das organizações. Segundo o diagnóstico, 31 das 40 entidades, correspondentes a mais de 77%, declararam manter a

mesma atividade econômica desde sua fundação, enquanto 28 organizações, equivalentes a 70%, informaram permanecer em funcionamento sem interrupções (MDA; UFMA, 2024c).

O próprio relatório registra ausência de assistência técnica e pouco domínio sobre o planejamento e gestão financeira entre os principais desafios encontrados (MDA; UFMA, 2024c). Portanto, uma das principais conclusões analíticas do estudo é justamente a existência de uma diferença entre resiliência organizacional e profissionalização da gestão.

Uma associação pode funcionar durante muitos anos baseada na experiência de seus dirigentes, na confiança entre seus membros, em práticas informais de decisão e em rotinas construídas historicamente. Tais mecanismos podem assegurar continuidade. Entretanto, a ampliação das operações, a participação regular em chamadas públicas, o gerenciamento de contratos ou o aumento do número de fornecedores associados exige registros, planejamento, controles e capacidade de coordenação mais sofisticados.

O relatório apresenta ainda a informação de que o tempo médio de atuação das organizações seria de 32 anos, ao mesmo tempo em que registra a presença de organizações muito recentes (MDA; UFMA, 2024c). Considerando a composição heterogênea da base, esse indicador agregado merece validação antes de ser utilizado para inferências estatísticas. Por essa razão, o presente artigo privilegia os indicadores de continuidade cuja frequência está explicitamente apresentada no diagnóstico.

2.4.2 Governança cotidiana e ausência de planejamento estratégico

A frequência de reuniões oferece outra indicação interessante sobre o funcionamento das organizações. O diagnóstico informa que 22 entidades consideraram adequada e regular a frequência com que realizavam reuniões, assembleias e encontros. Entretanto, quando questionadas sobre planejamento estratégico de longo prazo, 40% das associações e cooperativas selecionadas reconheceram não possuir esse instrumento, com destaque para Tocantins, onde quatro organizações se encontravam nessa situação (MDA; UFMA, 2024c).

As assembleias e reuniões podem cumprir funções indispensáveis à vida associativa: deliberar sobre problemas imediatos, distribuir tarefas, aprovar decisões, prestar informações aos associados e resolver questões administrativas. O planejamento estratégico acrescenta uma dimensão temporal e organizacional distinta: exige definição de onde a organização pretende chegar, identificação de prioridades, estabelecimento de objetivos e metas, definição de responsabilidades e acompanhamento dos resultados.

Essa diferença é particularmente importante para organizações que buscam ampliar sua participação nos mercados institucionais. Uma chamada pública pode surgir em

determinado período, estabelecer volumes específicos e exigir cronogramas regulares de entrega. Sem conhecimento prévio da produção dos associados e sem articulação entre a estratégia comercial e o calendário produtivo, a oportunidade institucional pode encontrar uma organização formalmente existente, mas operacionalmente despreparada.

A dimensão financeira reforça essa questão. O diagnóstico do Mais Gestão identifica o planejamento e a gestão financeira entre as fragilidades observadas nas organizações (MDA; UFMA, 2024c). A comercialização institucional produz fluxos financeiros que exigem controle de receitas, pagamentos, custos logísticos, despesas administrativas e eventual necessidade de capital de giro.

A constatação também ajuda a explicar por que a assistência técnica concentrada exclusivamente na dimensão produtiva pode ser insuficiente. Pereira e Castro (2022), ao discutirem as transformações recentes da extensão rural, destacam a ampliação das demandas dirigidas à Ater, que passam a envolver, além das questões técnico-produtivas, dimensões como gestão financeira, análise de mercado, organização institucional, marketing e gestão de riscos. Nessa perspectiva, a assistência de gestão pode ser compreendida como parte de um movimento de ampliação do objeto da extensão rural: sem substituir as necessidades agronômicas, veterinárias, ambientais ou tecnológicas dos produtores, desloca parte da atenção para a capacidade coletiva das organizações de planejar, coordenar a oferta, administrar recursos e construir estratégias de inserção nos mercados.

2.4.3 Heterogeneidade produtiva e os limites da padronização

Os dados sobre atividade econômica revelam expressiva diversidade. Entre as categorias oferecidas pelo diagnóstico, a atividade mais frequente foi “produção (beneficiamento) e/ou comercialização (compra e venda de mercadorias)”, assinalada por 11 organizações, seguida de “cultivo e/ou extração e/ou pecuária”, com seis registros. Ao mesmo tempo, 19 organizações não assinalaram nenhuma das atividades listadas (MDA; UFMA, 2024c).

Seria inadequado concluir que essas 19 organizações não exercem atividade econômica. O próprio relatório chama atenção para a necessidade de investigar modelos de atuação não capturados pelas categorias apresentadas. Esse resultado demonstra um problema recorrente em processos de diagnóstico: quanto mais heterogêneo o universo analisado, maior a dificuldade de construir perguntas suficientemente padronizadas para comparação e, simultaneamente, suficientemente flexíveis para captar especificidades.

Essa constatação possui consequências diretas para a assistência de gestão. Uma organização cuja atividade principal consiste na venda de produtos in natura enfrenta problemas de gestão diferentes de uma cooperativa que realiza beneficiamento. A segunda precisa administrar, por exemplo, fluxo de matérias-primas, capacidade instalada, estoque, custos de transformação, regularização sanitária e manutenção de equipamentos. Uma entidade que comercializa exclusivamente por meio de mercados institucionais possui exposição distinta daquela que combina PNAE, PAA, feiras, mercados privados e venda direta.

A experiência metodológica do Eixo Gestão em 2026 avançou justamente nessa direção. As discussões realizadas pela equipe reconheceram que alguns elementos - funcionamento da diretoria, regularidade documental, planejamento estratégico, missão, visão, valores, organização produtiva e estratégias de comercialização - exigem avaliações qualitativas complementares aos formulários (UFMA, 2026a; 2026b; 2026c).

Esse aprendizado permite propor uma distinção entre padronização metodológica e homogeneização das organizações. A primeira é necessária para garantir comparabilidade, qualidade e critérios de acompanhamento; a segunda deve ser evitada, porque obscurece diferenças territoriais, institucionais e produtivas.

2.4.4 Gestão e mercados institucionais: capacidades diferenciadas entre as organizações

O Briefing das organizações selecionadas na primeira fase do programa Mais Gestão demonstra que as organizações não partem da mesma posição em relação aos mercados. Há casos de entidades que já acumulam experiências concretas nos programas públicos.

Em Roraima, por exemplo, a Cooperativa Agropecuária Nova Amazônia (COOPANA) é registrada no documento como participante do PNAE, do PAA/CONAB e do PAA/Roraima, além de possuir CAF, CAR e organograma. Em Tocantins, a COOPERAMAZONIA aparece com contratos ativos no PNAE e informa conhecimento sobre gestão orçamentária, mantendo também estratégias de relacionamento com o mercado por meio de redes sociais e intenção de avançar no marketing dos produtos (MDA; UFMA, 2024a).

Podem-se conceber, analiticamente, pelo menos três situações. A primeira corresponde às organizações com experiência de mercado e instrumentos gerenciais relativamente estruturados, para as quais a assistência pode se concentrar na expansão, diversificação de mercados, melhoria de controles e planejamento de médio prazo.

A segunda reúne organizações que possuem produção e alguma experiência comercial, mas apresentam fragilidades de planejamento, documentação, organização financeira ou coordenação da oferta. Nesses casos, a assistência gerencial pode exercer papel de consolidação.

A terceira compreende organizações com baixa estruturação institucional ou comercial, para as quais o trabalho deve começar pela organização básica das informações, definição de responsabilidades, regularização e construção de instrumentos elementares de planejamento.

O próprio processo de seleção e acompanhamento discutido pelo Eixo Gestão passou a considerar diferentes dimensões, como potencial institucional e organizacional, potencial produtivo e comercial, acesso às políticas públicas, capacidade de comercialização e condições territoriais de acompanhamento (UFMA, 2026b; 2026c).

O elemento fundamental é compreender que acessar um mercado institucional não significa apenas realizar uma venda. Schultz (2018), a partir de uma perspectiva institucionalista e da Sociologia Econômica, ressalta que os mercados são construídos socialmente e que as relações econômicas se encontram imbricadas em instituições, redes e relações entre atores. Assim, a inserção mercantil de uma organização não depende exclusivamente do volume produzido ou do preço, mas também do conhecimento das regras, da capacidade de articulação, das relações de confiança e das redes que conectam produtores, compradores e instituições. Nos mercados institucionais, a sustentabilidade dessa inserção depende de conseguir repetir o fornecimento, cumprir compromissos, preservar relações internas entre associados, manter informações, administrar receitas e despesas e responder às exigências institucionais do comprador.

A ampliação recente da participação da agricultura familiar no PNAE reforça a importância dessa discussão. A elevação do percentual mínimo legal para 45%, em vigor desde 1º de janeiro de 2026, amplia potencialmente a demanda institucional dirigida à agricultura familiar (BRASIL, 2025). Entretanto, esse aumento de espaço econômico não assegura que as organizações menos estruturadas se apropriem automaticamente das novas oportunidades.

Pode ocorrer, inclusive, uma situação paradoxal: crescimento da demanda institucional acompanhado de concentração das vendas entre organizações que já possuem maior capacidade administrativa e logística. Evitar esse resultado exige políticas que atuem não apenas sobre a demanda, mas também sobre as capacidades organizacionais da oferta.

É exatamente nesse sentido que a qualificação da gestão assume dimensão distributiva. Fortalecer a capacidade de organizações menores ou institucionalmente mais frágeis pode ampliar sua possibilidade de participar dos mercados públicos e, consequentemente, distribuir de maneira mais abrangente os efeitos das políticas de compras governamentais.

2.4.5 Síntese das evidências do diagnóstico

O Quadro 1 sintetiza as principais evidências identificadas e suas implicações para a assistência de gestão.

Quadro 1 - Dimensões organizacionais, evidências e implicações para a gestão

Dimensão	Evidência identificada	Leitura analítica	Implicação para o Eixo Gestão
Continuidade institucional	31 organizações mantiveram a mesma atividade desde a fundação	Indício de resiliência e memória institucional	Converter experiência acumulada em planejamento e registros
Continuidade operacional	28 organizações declararam funcionamento sem interrupção	Permanência organizacional relevante	Identificar fatores que sustentam a continuidade
Governança cotidiana	22 consideram regular/adequada a frequência de reuniões	Existência de espaços deliberativos	Articular deliberação cotidiana e planejamento estratégico
Planejamento estratégico	40% informaram não possuir planejamento de longo prazo	Fragilidade relevante da gestão	Construir objetivos, metas, indicadores e planos de ação
Gestão financeira e ATER	Diagnóstico aponta fragilidades em planejamento financeiro e assistência técnica	Obstáculo à expansão e à gestão da comercialização	Integrar gestão financeira, técnica e comercial
Atividades econômicas	11 assinalaram beneficiamento/comercialização; seis, cultivo/extração/pecuária; 19 não se enquadraram nas categorias	Elevada heterogeneidade e limites do instrumento de coleta	Diagnóstico individualizado e revisão das categorias
Mercados institucionais	Existência de organizações com experiências no PAA e PNAE	Diferentes estágios de maturidade comercial	Diferenciar estratégias de assistência

Fonte: elaboração própria a partir dos documentos do Programa Mais Gestão MDA/UFMA (2024a; 2024c).

Uma organização pode possuir longa trajetória e não realizar planejamento de longo prazo; pode participar do PNAE e apresentar lacunas ambientais; pode ter reuniões regulares e

não possuir controles financeiros adequados; pode contar com forte capacidade produtiva, mas enfrentar dificuldades logísticas.

2.5 A gestão como infraestrutura organizacional para o acesso aos mercados

Normalmente, o conceito de infraestrutura remete a estradas, armazéns, equipamentos, unidades de beneficiamento, energia ou meios de transporte. Todos esses elementos são fundamentais. Porém, a existência de infraestrutura física não elimina a necessidade de capacidade institucional para utilizá-la, mantê-la e integrá-la à estratégia produtiva.

O mesmo ocorre com os mercados. Uma chamada pública cria uma oportunidade, mas alguém precisa organizar a resposta da entidade. Equipamentos ampliam capacidade produtiva, mas precisam estar associados a planejamento de produção, custos, mercado e manutenção. Crédito possibilita investimento, mas depende de decisão econômica e capacidade de pagamento.

Nesse sentido, os Planos de Gestão e Comercialização (PGCs) podem exercer função estratégica quando não são concebidos simplesmente como documentos formais. Seu valor reside em transformar informação dispersa em diagnóstico e transformar diagnóstico em decisão.

A experiência de revisão metodológica do Eixo Gestão demonstra que esse processo exige mais do que preenchimento de formulários. Em 2026, o planejamento passou a incluir a revisão técnica dos 41⁴ PGCs elaborados anteriormente, diagnóstico das novas entidades, elaboração de novos planos, instrumentos de monitoramento e material técnico de gestão (UFMA, 2026a; 2026b; 2026c). A revisão também passou a buscar lacunas e inconsistências institucionais, produtivas, comerciais, financeiras, documentais, estatutárias, comunicacionais e socioambientais.

A gestão, nessa perspectiva, não deve ser compreendida como tentativa de reproduzir mecanicamente modelos empresariais convencionais dentro de associações e cooperativas. Essas organizações possuem especificidades. A tomada de decisão coletiva, os interesses dos associados, a relação com o território e os objetivos sociais precisam ser considerados.

A existência de controles financeiros, por exemplo, amplia a transparência. Um planejamento de produção pode permitir que mais associados participem dos mercados. Um sistema de registros pode reduzir dependência da memória de poucos dirigentes. Uma estratégia comercial pode diminuir vulnerabilidade a um único comprador.

⁴ Destaca-se que foi elaborado um PGC adicional por demanda do MDA.

2.6 Implicações para as políticas públicas

A primeira é que criar mercado é condição necessária, mas não suficiente. PAA e PNAE representam instrumentos relevantes de construção de demanda, mas sua capacidade de inclusão depende também da estrutura das organizações ofertantes.

Outra implicação diz respeito ao monitoramento. Não é suficiente avaliar uma política de assistência de gestão apenas pela quantidade de planos elaborados, reuniões realizadas ou organizações atendidas. É necessário construir indicadores capazes de observar mudanças na capacidade institucional.

Entre os indicadores possíveis encontram-se: adoção e atualização de planejamento estratégico; regularidade dos registros financeiros; diversificação dos canais de comercialização; participação dos associados; execução das ações previstas nos PGCs; regularidade documental; capacidade de atender contratos; evolução das receitas de comercialização; e participação em políticas públicas.

Há ainda uma implicação de caráter mais estrutural. O fortalecimento das capacidades gerenciais das organizações não deve conduzir a uma interpretação segundo a qual seus principais problemas decorram exclusivamente de insuficiências administrativas. Santos, Freitas e Silva (2017) demonstram que as condições contemporâneas de reprodução da agricultura familiar resultam de um processo histórico marcado pela modernização produtiva sem correspondente democratização da estrutura agrária. Nesse sentido, políticas como o Mais Gestão precisam ser compreendidas como parte de um conjunto mais amplo de intervenções públicas e não como substitutas de políticas fundiárias, de crédito, assistência técnica, infraestrutura e desenvolvimento territorial.

Essa distinção também evita uma interpretação excessivamente individualizante dos resultados. Quando uma associação ou cooperativa apresenta dificuldades para acessar determinado mercado, a explicação não deve ser procurada apenas na capacidade de seus dirigentes ou na qualidade dos seus controles administrativos. Distâncias territoriais, infraestrutura deficiente, ausência de assistência técnica, escala produtiva, condições de financiamento, acesso à terra, exigências sanitárias e relações assimétricas de mercado constituem condicionantes igualmente relevantes. A assistência de gestão pode ampliar a capacidade das organizações de enfrentar esses obstáculos, mas não os elimina por si mesma.

Por outro lado, reconhecer esses limites não reduz a relevância das políticas de fortalecimento organizacional. Ao contrário, reforça a necessidade de avaliar sua efetividade, questão já apontada por Santos, Freitas e Silva (2017) ao discutirem as políticas focalizadas na agricultura familiar. O problema analítico deixa, assim, de ser uma escolha entre reforma

estrutural e fortalecimento da agricultura familiar. Trata-se de compreender de que maneira políticas de terra, produção, crédito, organização, gestão e construção de mercados podem ser articuladas para ampliar a autonomia econômica e social dos agricultores.

3 CONCLUSÃO

Os resultados mostram inicialmente uma característica positiva: significativa parte das organizações possui trajetória marcada pela continuidade. Mais de 77% declararam manter a mesma atividade econômica desde a fundação e 70% informaram funcionamento sem interrupções. Esses indicadores evidenciam resiliência institucional e demonstram que não se está diante de organizações desprovidas de experiência.

Contudo, a continuidade institucional convive com fragilidades importantes. Quarenta por cento das entidades declararam não possuir planejamento estratégico de longo prazo, enquanto o próprio diagnóstico identifica dificuldades relacionadas à assistência técnica, ao planejamento e à gestão financeira. Assim, confirmou-se a necessidade de distinguir longevidade organizacional de profissionalização gerencial.

A análise sustenta, portanto, o argumento de que a gestão constitui uma mediação essencial entre oportunidade de mercado e capacidade efetiva de acesso. A existência de demanda institucional não elimina a necessidade de planejamento produtivo, organização documental, controle financeiro, logística, governança e estratégia comercial.

Essa constatação adquire importância adicional no cenário vigente em 2026. A elevação para 45% do percentual mínimo dos recursos do PNAE destinado à aquisição direta da agricultura familiar amplia o espaço potencial desse mercado (BRASIL, 2025). Entretanto, transformar essa ampliação normativa em participação econômica mais abrangente requer fortalecer as organizações capazes de agregar e coordenar a oferta dos agricultores familiares.

Os resultados também precisam ser interpretados à luz dos condicionantes estruturais da agricultura brasileira. Como sustentam Santos, Freitas e Silva (2017), o processo de modernização agrícola promoveu profundas alterações técnicas e produtivas sem solucionar historicamente a concentração fundiária, tendo contribuído para o bloqueio da reforma agrária enquanto outras estratégias de desenvolvimento rural ganhavam centralidade. Por essa razão, o fortalecimento das organizações da agricultura familiar não pode ser apresentado como solução isolada para a questão agrária.

Essa ressalva é particularmente importante para a interpretação do Programa Mais Gestão. As fragilidades identificadas nos instrumentos de planejamento, gestão financeira, organização documental ou comercialização são reais e justificam políticas específicas de

assistência gerencial. Entretanto, elas não devem ser confundidas com as causas estruturais da vulnerabilidade da agricultura familiar. Gestão e planejamento constituem capacidades que podem ampliar as possibilidades de ação dos agricultores e de suas organizações, mas operam dentro de condições determinadas pela estrutura fundiária, pelas políticas de crédito, pela infraestrutura, pelo acesso à assistência técnica e pelas relações estabelecidas nos diferentes mercados.

Nessa perspectiva, o Mais Gestão adquire maior relevância quando compreendido não como política autossuficiente, mas como instrumento complementar de uma estratégia mais ampla de fortalecimento da agricultura familiar. A importância da categoria na produção de alimentos, na ocupação da força de trabalho e na diversidade produtiva, destacada por Santos, Freitas e Silva (2017), justifica não apenas a manutenção das políticas específicas, mas também o permanente exame de sua efetividade e de sua capacidade de enfrentar as desigualdades que estruturam o espaço rural brasileiro.

Como agenda de continuidade da pesquisa, quatro caminhos parecem particularmente promissores. Primeiro, construir um índice de capacidade de gestão que permita comparar as organizações sem reduzir a análise a um único indicador. Segundo, examinar diferenças entre estados, tipos de organização e níveis de inserção mercantil. Terceiro, acompanhar longitudinalmente a execução dos PGCs para verificar quais ações foram efetivamente implementadas. Quarto, relacionar mudanças nas capacidades gerenciais a indicadores econômicos, como número de contratos, diversidade de mercados, receitas de comercialização e participação de associados.

Conclui-se que o fortalecimento da agricultura familiar exige observar não somente o agricultor e sua produção, mas também as organizações que conectam produção, políticas públicas e mercados. Fortalecer cooperativas e associações em sua capacidade de planejar, decidir, organizar e comercializar significa ampliar as condições para que as oportunidades criadas pelas políticas públicas sejam convertidas em autonomia econômica, geração de renda e desenvolvimento dos territórios rurais.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Thiago Rodrigo de Paula; FRANÇA, André Guerra de Melo; COELHO, Amanda de Melo. Agricultura familiar e alimentação escolar: desafios para o acesso aos mercados institucionais em três municípios mineiros. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 57, n. 4, p. 577-593, 2019. DOI: 10.1590/1806-9479.2019.187826.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. **Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023.** Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e nº 14.133, de 1º de abril de 2021; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2023a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Portaria MDA nº 26, de 10 de agosto de 2023. Institui o Programa Nacional de Apoio à Qualificação da Gestão dos Empreendimentos da Agricultura Familiar - Mais Gestão. Brasília, DF: MDA, 2023b.

BRASIL. **Lei nº 15.226, de 30 de setembro de 2025.** Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para dispor sobre o prazo de validade dos gêneros alimentícios adquiridos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e estabelecer em 45% o percentual mínimo para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural no âmbito desse programa. Brasília, DF: Presidência da República, 2025.

COSTA, Bianca Aparecida Lima; AMORIM JÚNIOR, Paulo Cesar Gomes; SILVA, Marcio Gomes da. As cooperativas de agricultura familiar e o mercado de compras governamentais em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 109-126, 2015. DOI: 10.1590/1234-56781806-9479005301006.

GRISA, Catia; PORTO, Silvio Isopo. Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 155-180.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 52, supl. 1, p. S125-S146, 2014. DOI: 10.1590/S0103-20032014000600007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR; UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO. Briefing Entidades Mais Gestão. São Luís: MDA/UFMA, 2024a.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR; UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO. Plano de Trabalho do Termo de Execução Descentralizada nº 965450/2024: ações de assistência de gestão em inovação rural no âmbito do Programa Mais Gestão, nos estados do Maranhão, Piauí, Pará, Tocantins e Roraima. Brasília; São Luís: MDA/UFMA, 2024b.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR; UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO. Relatório de Diagnóstico - Meta 2: ações de assistência de gestão em inovação rural no âmbito do Programa Mais Gestão, nos estados do Maranhão, Pará, Piauí, Tocantins e Roraima. São Luís: MDA/UFMA, 2024c.

PEREIRA, Caroline Nascimento; CASTRO, César Nunes de. Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil e no mundo: qual o papel da Ater pública? In: SANTOS, Gesmar Rosa dos; SILVA, Rodrigo Peixoto da (org.). **Agricultura e diversidades: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. p. 347-374.

SANTOS, F. B.; FREITAS, C. A. L. L.; SILVA, J. R. S. Modernização da agricultura e reforma agrária: fortalecer a agricultura familiar é o caminho? **Revista de Economia da UEG**, Anápolis, v. 13, n. 2, p. 129-148, 2017.

SCHNEIDER, S. (Org.). **A diversidade da agricultura familiar**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SCHULTZ, Glauco. **Mercados e comercialização: perspectivas teórica e histórica sobre os universos da produção e do consumo**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO. Programa Mais Gestão MDA/UFMA. Ata da reunião ordinária do Eixo Gestão, 26 de junho de 2026. São Luís: UFMA, 2026a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO. Programa Mais Gestão MDA/UFMA. Ata da reunião ordinária do Eixo Gestão, 3 de julho de 2026. São Luís: UFMA, 2026b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO. Programa Mais Gestão MDA/UFMA. Ata da reunião ordinária do Eixo Gestão, 17 de julho de 2026. São Luís: UFMA, 2026c.

VEDANA, Roberta; GARCIAS, Marcos de Oliveira; SHIKIDA, Pery Francisco Assis; ARENDS-KUENNING, Mary Paula. O cooperativismo na dinâmica econômica e social da agropecuária brasileira. In: SANTOS, Gesmar Rosa dos; SILVA, Rodrigo Peixoto da (org.). **Agricultura e diversidades: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. p. 375-400.