



O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UMA ANÁLISE DE DESEMPENHO NA EXECUÇÃO DOS RECURSOS COM A AGRICULTURA FAMILIAR

Alexandre Troian¹
Nádia Velleda Caldas²

Resumo

A agricultura familiar é objeto de reflexão entre os especialistas da questão agrária, contudo, não há consenso sobre o futuro dessa forma de organização social e produtiva. Uns anunciaram sua extinção via centralização e concentração de capital na agricultura. Outros, antagônicos, evidenciaram suas vantagens com base nas especificidades da racionalidade econômica. Tais particularidades justificam a resistência da agricultura familiar perante a inserção do capital na agricultura. Mais que isso, a agricultura familiar foi e é estratégica para o desenvolvimento capitalista, nesse sentido, deve ser alvo de desvelo por parte do Estado. O presente estudo tem por objetivo analisar os investimentos na aquisição de produtos alimentares da agricultura familiar destinados à alimentação escolar. Metodologicamente, caracteriza-se como dedutivo descritivo. Para tanto, utilizou-se revisão bibliográfica e dados disponíveis no portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, no período de 2011

Recebimento: 6/12/2017 • Aceite: 21/3/2018

¹ Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar (Spaf) na Universidade Federal de Pelotas (UFPeL), Pelotas, RS. E-mail: xtroian@gmail.com

² Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar (Universidade Federal de Pelotas). Professora da Universidade Federal de Pelotas. E-mail: velleda.nadia@gmail.com

a 2014. Os principais resultados demonstram a crescente participação dos municípios ao longo do período, entretanto, na média, pouco mais de um terço deles cumpriram a legislação (Lei 11.947). Os municípios tiveram maior aporte de investimento e foram mais eficientes na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar comparado às Secretarias Estaduais da Educação. A Região Sul e o Rio Grande do Sul são destaques positivos frente às demais regiões e a maioria dos estados. Em suma, considera-se importante a criação de canais de comercialização e geração de renda para a agricultura familiar via programas institucionais.

Palavras-chave: Política Pública; Mercados Institucionais; Desenvolvimento Rural.

THE NATIONAL SCHOOL FEEDING PROGRAM: AN ANALYSIS OF PERFORMANCE IN THE EXECUTION OF RESOURCES WITH FAMILY AGRICULTURE

Abstract

Family farming is subject of discussion among agrarian specialists, but there is no consensus about the future this form of social and productive organization. Some have announced their extinction through centralization and concentration of capital in agriculture. Others, antagonistic, evidenced their advantages based on the specificities of economic rationality.

These particularities justify the resistance of family agriculture to the insertion of capital in agriculture. More than this, family farming is strategic for capitalist development and must be subject to state care. The present study aims to analyze investments in the acquisition of food products from family farms for school feeding. Methodologically characterized as descriptive deductive. For this purpose, a bibliographical review and data available on the National Fund for the Development of Education in the period between 2011 and 2014 was taken. The main results demonstrate the increasing participation of municipalities over the period, however, little more than a third of them complied the Law 11.947. The municipalities received greater investments and they went efficient in acquiring food from family

agriculture compared to the states. The South Region and Rio Grande do Sul are positive highlights compared to other regions and most states. In short, it is considered important to create marketing channels and generate income for family agriculture through institutional programs.

Keywords: Public politics; Institutional Markets; Development Rural.

Introdução

O processo de industrialização, associado à inserção do capitalismo no campo, provocou grandes mudanças no funcionamento da agricultura familiar. O prognóstico do seu desaparecimento por meio da teoria da diferenciação social ou da incapacidade de suportar a concentração de capital das grandes empresas agrícolas não se confirmou. A exploração familiar está presente em todos os países em que o mercado organiza as trocas, independente dos sistemas sociopolíticos ou das formações sociais (LAMARCHE, 1993).

O modo de produção agrícola familiar foi capaz de reproduzir-se ao longo de gerações, adaptando-se às diversas conjunturas históricas. Fato que contribuiu para que essa categoria social exibisse múltiplas realidades, diversos graus de tecnificação e integração aos mercados. Essa heterogeneidade, bem como sua flexibilidade e dinamismo técnico em adequar-se às diferentes realidades regionais explicam a sua sobrevivência e reprodução (ABRAMOVAY, 1992).

Além disso, os dados censitários do ano de 2006 demonstram claramente a representatividade e a eficiência técnica da agricultura familiar brasileira. Os mais de 4,3 milhões de estabelecimentos agrícolas familiares (85% do total de estabelecimentos do país) com apenas 24% da área produzem um valor bruto, por área/ano, 1,9 vezes maior que a agricultura considerada não familiar (IBGE, 2006). De tal modo, a agricultura familiar, caracterizada pela relação entre produção, consumo e gestão, é considerada protagonista representando parte da agenda política e elemento estratégico para a elaboração de políticas públicas por parte do governo federal e de instituições internacionais (SACCO DOS ANJOS, 2003; SCHNEIDER, 2006).

No Brasil, o papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural estão consolidados e reconhecidos pela academia e Estado, sobretudo, após os anos 1990. Nesse sentido, os chamados mercados institucionais, por meio do Programa Nacional de Alimentação (PNA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), refletem a importância da intervenção estatal por meio de políticas de apoio à agricultura familiar. Esses mecanismos favorecem a aquisição direta de produtos alimentícios de agricultores familiares, possibilitando fortalecer os sistemas de produção local e/ou regional, em que pese o impacto do processo de globalização da agricultura. Portanto, o objetivo do artigo é analisar o Programa Nacional de Alimentação Escolar nos estados e municípios brasileiros, à luz dos recursos recebidos e investidos na agricultura familiar.

Metodologia

O estudo baseia-se em revisão bibliográfica sobre o tema da agricultura familiar e de uma análise descritiva sobre os dados do Programa Nacional da Merenda Escolar (PNAE), no período de 2011 a 2014, disponibilizados no portal Fundo Nacional da Educação (FNDE). As informações foram extraídas do Sistema de Gestão de Contas – SigPC, disponibilizadas a partir do ano de 2011. Os registros do SigPC são realizados pelos gestores públicos municipais e estaduais responsáveis pela execução local do Programa Nacional de Alimentação Escolar, para fins de prestação de contas.

Os registros no SigPC considerados válidos para o monitoramento de produtos adquiridos da agricultura familiar para a alimentação escolar nos anos de 2011 e 2012 são oriundos da inclusão do valor pago a cada Declaração de Aptidão ao Pronaf³ física ou jurídica, declarado pelo gestor municipal ou estadual. Já para os registros do ano de 2013 e 2014, relativo aos recursos investidos no PNAE, foram utilizadas três situações de notas fiscais para a informação das despesas (excluentes entre si): 1) registros de documentos de despesa em que o campo DAP foi preenchido; 2) registros de documentos de despesa com autorizações de despesas identificadas na modalidade de dispensa de licitação com base no § 1º do artigo 14 da Lei 11.947/09; 3) registros de documentos de despesas de aquisições que contenham os CNPJ's identificados pelo MDA como organizações com DAP jurídicas ativas nos respectivos anos da aquisição (FNDE, 2016).

Os dados, disponíveis em arquivo Excel no portal do FNDE, são de domínio público e encontram-se sob análise no processo de prestação de contas. Eles foram compilados no mesmo programa, enquanto as figuras foram elaboradas no programa SigmaPlot versão 12.3.

³ A DAP é um documento de identificação da agricultura familiar, pessoa física ou jurídica, através de cadastro a ser realizado pelo agricultor(a) nas entidades e órgãos públicos, autorizados pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). Ela é condição para que o agricultor familiar acesse as linhas de crédito do Pronaf e também outras políticas públicas do governo federal, como: Seguro da Agricultura Familiar (SEAF); Garantia-Safra; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Aposentadoria rural, etc.

Referencial teórico

O objetivo desse recorte teórico é explorar, mesmo que brevemente, o grande marco interpretativo da “Questão Agrária” clássica, a partir da escola marxista sob os trabalhos de Vladimir Lênin e Karl Kautsky, e os contrapontos no âmbito de Alexandre Chayanov. Na sequência serão abordados referenciais teóricos contemporâneos que tentaram confirmar ou refutar os grandes esquemas teóricos clássicos. Para tanto, os aportes teóricos tratados nesta seção são orientados pelas obras *Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão* (1992) e *Agricultura Familiar, Pluriatividade e Desenvolvimento Rural no Sul do Brasil* (2003), desenvolvidas por Ricardo Abramovay e Flávio Sacco dos Anjos, sucessivamente.

Mesmo que esse debate possua exaustivos apontamentos analíticos em diferentes disciplinas científicas, ainda restam dúvidas e divergências, que persistem entre os intelectuais, sobre as leis do capitalismo e suas implicações na produção agrícola familiar.

A agricultura e sua funcionalidade é um tema complexo, heterogêneo e de grande diversidade de interpretações. Na ciência e na política, principalmente, o escopo diz respeito a posicionamentos sobre a escolha de um determinado modelo de desenvolvimento agrário, econômico e social (SACCO DOS ANJOS, 2003).

Segundo Sacco dos Anjos (2003), diante da variedade de enfoques, uma das maneiras de abordar a agricultura pode partir da reflexão sobre as distintas formas com que os agricultores e suas famílias adquirem os meios necessários para a reprodução social, a combinação entre a produção agrícola e a venda de produtos nos mercados, até iniciativas geradoras de renda fora da agricultura.

Nesse sentido, o pensamento marxista exerceu importante papel na tentativa de interpretar a natureza, conteúdo das transformações das estruturas agrárias e o rumo dos camponeses a partir da expansão do modo de produção capitalista. Contudo, apesar da relativa importância da agricultura nos enunciados de Karl Marx, e do seu esforço para interpretar o campesinato e suas relações sociais de produção, a sua premissa da questão agrária reside no rumo unidirecional dos processos de produção na agricultura, principalmente por conceber o sistema de formação inglês generalizável⁴.

⁴ Marx concentrou os seus esforços para analisar a sociedade a partir do modo de produção (conjunto representado pelas forças de trabalhos e relações sociais). Para tanto, suas primícias iniciais pautavam no evolucionismo e progressivíssimo. O pensamento de Marx foi desenvolvido, e quando mais “maduro”, rompe com a unicidade

Sobre o modo de produção familiar, na obra *O dezoito de Brumário de Luís Bonaparte* (1852), Marx considera o campesinato como uma imensa massa autossuficiente, detentores de um caráter arcaico e conservador, com baixa consciência de classe e de natureza submissa, enquanto classe política. Em termos econômicos, atribuiu a existência do campesinato a um modo de produção do capitalismo que no curso dos acontecimentos desapareceria.

Os camponeses⁵, para Marx, produziam de maneira isolada, assim não criavam intercâmbio mútuo, e, portanto, não eram constituídos de divisões sociais no cultivo e na produção, logo não possuíam nenhuma diversidade de desenvolvimento e qualquer variedade de talento. Marx considera os camponeses homogêneos, submissos e incapazes de fazer valer seu interesse de classe, associando metaforicamente a um saco de batatas (MARX, 1852)⁶.

Contudo, na concepção marxista, a questão agrária foi efetivamente analisada por Vladimir Lênin e por Karl Kautsky, em *O Desenvolvimento do Capitalismo na Rússia* e *A questão Agrária*, respectivamente. Esses dois clássicos da análise sobre a penetração do capitalismo na agricultura, publicado pela primeira vez no ano de 1899, com diferentes posturas dos autores, contextos de disputas ideológicas e políticas aos quais estavam inseridos, representam um grande esforço para compreender a evolução da agricultura no modo de produção capitalista.

Lênin concentrou esforços para demonstrar as contradições de classes no meio rural da Rússia, resultado do processo de diferenciação social do camponês sob influência da expansão capitalista. A partir de dados empíricos (os dados estatísticos dos *zemstvo*⁷), operou com certo “malabarismo” a sua tese central: A DESINTEGRAÇÃO DO CAMPESINATO.

causal histórica e com a concepção de desenvolvimento unidirecional. Tal rompimento significa nova importância concedida ao poder sociopolítico de descentralização dentro da sociedade pós-revolucionária (SHANIN, 1990).

⁵ Embora seja reconhecido o debate que gira em torno da constituição dos segmentos sociais camponês e agricultor familiar, em que o primeiro está associado à forma específica de funcionamento e de reprodução chamada de “tradicional”, e o segundo, vincula-se a um novo “personagem” na atividade agrícola e no meio rural, capaz de responder às exigências da sociedade e dos mercados modernos (WANDERLEY, 2004), é possível no contexto do presente documento compreendê-los como sinônimos.

⁶ “A situação social do setor camponês de sua época não foi considerada como uma de suas principais preocupações científicas” (SACCO DOS ANJOS, 2003).

⁷ Os *zemstvo* eram assembleias de províncias e de distritos criadas para contribuir na aplicação das reformas de 1861 (SACCO DOS ANJOS, 2003, p. 20). Eles recensaram a

Segundo o autor, a partir da emancipação dos servos (1861)⁸, surge o estabelecimento de três classes sociais distintas no interior do campesinato: o campesinato se subdivide em camponês rico, que dispõe de mais meios de produção, necessitando assim, de mão de obra expressa em trabalho assalariado. De outro lado, o camponês pobre, que quase dispõe ou não dispõe de meios de produção, portanto, vende sua mão de obra para manter as necessidades básicas da família. Esse cenário começa a apresentar uma dimensão escalar, e por subsequente, amplia-se a polaridade entre a burguesia rural e o proletariado rural. O elo intermediário dessa polaridade gravita entre uma pequena minoria que consegue penetrar no grupo “superior” e uma grande massa que é empurrada para as “fileiras” do proletariado (LÊNIN, 1985).

Segundo Lênin, o campesinato antigo (feudal) não apenas se diferencia,

ele deixa de existir, se destrói, e é inteiramente substituído por novos tipos de população rural, que constituem a base de uma sociedade dominada pela economia mercantil e pela produção capitalista” (LÊNIN, 1985, p. 114)⁹.

O conceito hoje definido como "agricultura a tempo parcial" tem origem nos pressupostos de Lênin. Contudo, para ele, a combinação entre pequena indústria e agricultura, ao invés de demonstrar prosperidade, significava a conversão do camponês burguês e proletariado (SACCO DOS ANJOS, 2003). Portanto, segundo Lênin, o camponês enfrentaria o processo de concentração e centralização do capital, assim como em outras esferas produtivas e sociais.

população com um amplo programa de pesquisa econômica e estatística sobre camponeses na Rússia.

⁸ A emancipação dos servos domésticos e dos que trabalhavam em terras privadas foi uma reforma liberal que significava a eliminação da dependência servil a que era submetido o campesinato russo.

⁹ O esforço de Lênin em demonstrar a diferenciação social reflete muito mais a sua atuação política do que as “...propriedades objetivas e universais do desenvolvimento do capitalismo no campo...” (ABRAMOVAY, 1992, p. 42). Consistia em aliar a massa de camponeses (assalariados/operários) ao Partido Operário Social-Democrata Russo, para uma eminente revolução proletária, vislumbrando o colapso do capitalismo e sua substituição pelo socialismo. Portanto, a obra somente é passível de compreensão no conjunto da tentativa de afirmação de uma organização marxista operária na luta contra a autocracia (ABRAMOVAY, 1992).

Essa interpretação de concentrar e centralizar o capital na agricultura também está presente na abordagem de Kautsky, ao se debruçar no estudo das relações entre agricultura e a indústria. Segundo o autor, a evolução da indústria modifica significativamente o caráter da produção agrícola e transforma a existência do camponês. A transformação a qual se refere é basicamente o afastamento do camponês da indústria doméstica e aproximação dele com a indústria comercial.

O autor procura demonstrar a tendência de industrialização da agricultura e as vantagens técnicas da economia de escala. Para ele, o motor das transformações capitalistas da sociedade rural é derivado da indústria, e elege a grande propriedade, baseada no trabalho assalariado, como a melhor unidade para desenvolver as atividades capitalistas. As grandes frações agrárias são consideradas superiores na divisão de tarefas, sendo capazes de se beneficiarem da economia de trabalho e materiais. Portanto, não haveria motivos para frear a expropriação camponesa que o capitalismo promoveria.

De modo geral, para os marxistas, o campesinato não teria leis próprias de funcionamento, muito embora, Kautsky atenta para algumas especificidades da penetração do capital na agricultura, ao romper com as fronteiras da visão setorial da agricultura e apresentar pistas para abordagens posteriores: dos Complexos Agroindustriais (CAI's) e a tese do "Proletário Disfarçado".

Se para a interpretação marxista a ideia de uma economia específica no campesinato não fazia sentido, para a "Escola da Organização da Produção"¹⁰, representada aqui por Alexander Chayanov, a economia camponesa não era considerada tipicamente capitalista.

Chayanov elaborou a teoria do funcionamento da economia doméstica camponesa baseada, fundamentalmente, na equação de equilíbrio entre as necessidades de consumo da família e a penosidade do trabalho (CHAYANOV, 1974).

Uma vez satisfeitas às necessidades de consumo da família, gerar-se-ia um equilíbrio subjetivo no qual cessa o posto do trabalho familiar, manifestando em desvantagem a energia adicional aplicada ao trabalho. Isso não significa que o camponês é irracional, mas que orienta suas iniciativas no intuito de maximizar oportunidades e não somente rendas (SACCO DOS ANJOS, 2003).

¹⁰ Corrente de pensamento econômico russo que tem uma teoria particular sobre a unidade econômica camponesa.

A teoria chayanoviana sustenta que as categorias da econômica moderna (renda, salário e capital) são insuficientes para interpretar o fenômeno da economia camponesa (SACCO DOS ANJOS, 2003). A especificidade dessa economia não se explica pelo papel que desempenha na divisão social do trabalho, isso porque no campesinato a família é formada por um todo “indivisível”¹¹, em que as decisões ocorrem no interior da unidade social básica (a família), sendo sua conduta explicada por fatores de natureza não estritamente econômica (ABRAMOVAY, 1992, p. 61).

Nesse sentido, Chayanov procura demonstrar a unidade e a identidade da economia doméstica camponesa. Para tanto, analisa a unidade econômica camponesa ao longo do seu ciclo de vida, chamando atenção para o processo de “diferenciação demográfica da família”¹² em detrimento da “diferenciação social” proposta por Lênin (CHAYANOV, 1974).

Na condição de assegurar a satisfação das necessidades familiares, o artesanato, o comércio (ou a venda da força de trabalho familiar) são algumas das iniciativas que mantêm a estabilidade da economia camponesa. Fundamentalmente, a tese de Chayanov contrapõe a visão central do marxismo agrário, que atribuía tais iniciativas ao expurgo do campesinato no quadro de modernização da agricultura russa.

Em linhas gerais, Lênin e Kautsky se dedicaram a compreender a dinâmica intercamponesa das relações sociais, já Chayanov interpreta a economia interna da unidade de produção camponesa.

Abramovay (1992) segue as contribuições de Frank Ellis (1988), e apresenta diferentes modelos de interpretação, que surgiram ao longo das décadas de 1960 e 1970, para tentar caracterizar o comportamento econômico camponês. Dentre eles, Schultz (1964), que considera a economia camponesa um sistema coerente e racional de uso dos fatores, no caso, para o autor, não se diferencia em nada de uma empresa moderna, tornando o agricultor um “maximizador de lucros” (ABRAMOVAY, 1992, p. 82).

¹¹ Os comportamentos individuais são determinados em função da unidade social que se inserem: a família. Além disso, renda é composta por um caixa único (ABRAMOVAY, 1992).

¹² A família altera o seu tamanho ao longo do seu desenvolvimento desde a sua constituição até a morte do patriarca, esse ciclo de diferenciação familiar, em tese, explica o comportamento dos diferentes grupos de campesinos.

Entretanto, as atividades mercantis apresentam certo fator de risco¹³ que impedem a agricultura tradicional se nortear somente pelo comportamento de maximizar lucros. É através dessa contestação que Lipton (1968) expressa uma nova vertente ao definir a racionalidade do pensamento econômico do agricultor tradicional não pela busca do lucro, mas pela aversão ao risco, de tal forma que se torna um “maximizador de oportunidades”. Suas atitudes refletem mais a busca por segurança do que por rentabilidade (ABRAMOVAY, 1992, p. 86).

Os autores neoclássicos Mellor (1963), Sen (1966) e Nakagima (1969) seguem o pensamento de Chayanov e procuram razões endógenas para o comportamento camponês, consideram a fusão entre a unidade de produção e o consumo, diferentemente dos dois modelos anteriores. Assim, buscam, na própria família, os elementos determinantes de sua conduta (tomada de decisão). Para eles, a relação entre consumidores e trabalhadores é influenciada por critérios que podem alterar as necessidades da família e a penosidade do trabalho, mas sua natureza não se altera (ABRAMOVAY, 1992).

Segundo Abramovay (1992), Jerzy Tepicht (1973) tentou unificar em um único corpo teórico as teses dos marxistas agrários com a de Chayanov. Para Tepicht, por mais que as forças internas determinam o comportamento camponês, a atuação dessas forças é influenciada pelo ambiente social em que a exploração agrícola se insere. Assim, do ponto de vista econômico, há dois traços que definem o comportamento do camponês: a integração “parcial” e “incompleta” aos mercados de acordo com Abramovay (1992, p. 103). A integração parcial aos mercados se refere à possibilidade de ajustes entre partes da produção agrícola comercializada e consumida na unidade familiar. Incompleta, porque no ambiente característico de funcionamento da sociedade camponesa, os mercados supõem laços pessoais entre os agentes.

Adicionalmente a essas características básicas do modo de produção (Unidade indissolúvel entre o empreendimento e a família, uso intensivo de trabalho e natureza patriarcal), Tepicht identificou um quarto atributo (de orientação marxista): a família camponesa consegue ofertar produtos a preços inferiores quando comparada a empresa capitalista. Essa diferença de preço somente é possível perante dois fatores: (i) a família camponesa não necessita de uma taxa média de lucro para manter-se na atividade; (ii) a família camponesa

¹³ ...“ambiente ecológico e social hostil”... (ABRAMOVAY, 1992, p. 86)

possui em seu interior as forças chamadas de “marginais” ou “intransferíveis”¹⁴ (ABRAMOVAY, 1992, p. 74).

Nesse sentido, a agricultura de base familiar é capaz de ofertar produtos agropecuários e ser estratégica na estabilização dos preços alimentícios. Conforme estudos de José Eli da Veiga¹⁵, há um processo de deslocamento de renda da agricultura para outros setores da sociedade quando ofertada comida abundante e barata. Na prática, com a oferta de alimentos a preços mais baixos, conseqüentemente, há uma diminuição nos custos de reprodução da força de trabalho e um aumento do poder aquisitivo dos assalariados, permitindo elevar a compra de bens duráveis. Dessa forma, cabe ao Estado estimular a agricultura familiar para manter a produção de alimentos em quantidade abundante e em qualidade desejável, por meio de políticas agrícolas e agrárias sob os aspectos técnico-produtivos, sociais e institucionais.

Uma importante ação governamental de impactos relevantes na agricultura familiar e em outros segmentos sociais, vinculada ao Projeto Fome Zero¹⁶, é a criação dos mercados institucionais através do Programa Nacional de Alimentação (PNA)¹⁷ e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)¹⁸. Ambos os programas utilizam mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos alimentícios de agricultores familiares e visam basicamente reduzir a fome e estimular hábitos alimentares saudáveis, de um lado, e de outro, o fortalecer a agricultura familiar e dinamizar as economias regionais.

¹⁴ Trabalho em tempo parcial de mulheres, crianças e velhos.

¹⁵ Veiga evidenciou a relação entre a produção familiar e o desenvolvimento do capitalismo avançado. Ver: *Uma linha estratégica de desenvolvimento agrícola* (1992); *O Desenvolvimento Agrícola: Uma Visão Histórica* (1991), entre outros.

¹⁶ São estratégias que visam assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. O programa tem objetivo de contribuir para a erradicação da extrema pobreza (GRAZIANO DA SILVA, 2010).

¹⁷ O programa PAA, implantando no ano de 2003, tem por objetivo intermediar a aquisição de produtos alimentícios de agricultores familiares para a formação de estoques ou para doação às pessoas que se encontram em situação de insegurança alimentar/nutricional.

¹⁸ O programa de merenda escolar foi estruturado em âmbito nacional na década de 50. Desde então até 1993, sua execução procedeu de forma centralizada. O órgão gerenciador planejava os cardápios, adquiria os gêneros, e se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional. Em 1994, por meio da Lei nº 8.913, foi instituída a descentralização. Os recursos passaram a ser transferidos do governo federal para os municípios e Secretarias de Educação para aplicação em produtos alimentares regionalizados, com respeito aos hábitos e à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local.

Diante do exposto até o momento sobre a lógica e limites da racionalidade econômica da agricultura de base familiar e de sua importância estratégica para o desenvolvimento da sociedade como um todo, será analisada, a seguir, a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar, com o propósito de refletir sobre a importância de políticas públicas de apoio à agricultura familiar.

Resultados e discussão

A busca pelo progresso pressupõe uma série de condições, dentre elas transformar a terra e o trabalho em mercadoria, tornando comercializável a atividade humana e parte da natureza, isso significa a submissão da sociedade ao mercado.

Segundo Polanyi (1980), o mercado é considerado o local de encontro (não necessariamente físico) entre sujeito para a permuta de objetos. Esse procedimento é bastante complexo, pois os sujeitos estão “contaminados” por fatores sociais, tais como: tradição, símbolos, valores, crenças e necessidades. São valores humanos construídos e reproduzidos por meio de ciclos de reciprocidade nas composições sociais e econômicas que passaram a ser naturalizadas com as relações de troca (SABOURIN, 2006).

Ainda, esses fatores interferem na relação entre os sujeitos, quais são a base do mercado. Desse modo, o mercado não é estático, mas ao contrário, é dinâmico, podendo ser construído e moldado de acordo com os interesses sociais.

A venda de produtos agropecuários não deve ser interpretada apenas pelo mercado de intercâmbio capitalista, pois existem mercados socialmente construídos e controlados. Destarte, torna-se relevante reconhecer a diferença entre reciprocidade, redistribuição e intercâmbio capitalista. No último, o funcionamento do mercado supõe impessoalidade, e os preços, teoricamente, são orquestrados pelo equilíbrio entre a oferta e demanda. A reciprocidade é baseada em códigos sociais e morais particulares a uma sociedade, um sistema de valores que se impõem as leis da oferta e demanda. Esses códigos são gerados e reproduzidos pela institucionalização dos ciclos de redistribuição nas estruturas sociais e econômicas. A redistribuição é um meio de alocação de produtos e serviços coletado por autoridades centrais (Estado) e redistribuído entre seções da sociedade (SABOURIN, 2006).

Para entender a relação entre valores humanos e as estruturas de reciprocidade generalizada ou centralizada, Sabourin (2006) usa o exemplo das políticas públicas, que são justificadas por valores de

justiça e equidade, mediante a intervenção do Estado, sendo que a previdência social e a aposentadoria constituem formas de redistribuição generalizada da sociedade moderna.

O PNAE pode ser considerado uma prática de redistribuição institucionalizada capaz de gerar reciprocidade, após transformação que sofreu no ano de 2009, por meio da Lei nº 11.947, ao estabelecer que no mínimo 30% dos repasses do FNDE sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar (FNDE, 2016)¹⁹.

Seguindo os pressupostos de Putnam (2000), considera-se que o PNAE exerce uma redistribuição institucionalizada na sociedade brasileira, podendo ocorrer em três níveis, quais sejam: entre agentes do mesmo grupo social (agricultores), entre agentes de grupos sociais distintos (agricultores, consumidores, merendeiras, pais, etc.) e entre agentes e atores com poder de decisão (agricultores, consumidores e gestores).

Os recursos do programa são repassados diretamente aos estados e municípios, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. Atualmente, o valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a modalidade de ensino: Creches: R\$ 1,07; Pré-escola: R\$ 0,53; Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64; Ensino fundamental e médio: R\$ 0,36; Educação de jovens e adultos: R\$ 0,32; Ensino integral: R\$ 1,07; Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,53 (FNDE, 2016).

Segundo dados do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (2016), órgão que gerencia a transferência dos recursos financeiros da união para os estados e municípios, os investimentos no PNAE vêm crescendo nos últimos anos. Em 1995, o Governo Federal transferiu para as secretarias estaduais dos estados e para os municípios brasileiros cerca de R\$ 0,59 bilhões para aquisição da merenda escolar. No ano de 2014, esse valor ultrapassou os R\$ 3,32 bilhões. Significa um aumento superior a 500% (sem correção). No mesmo período, o número de alunos atendidos subiu 27,1%. Com relação ao valor investido na merenda escolar, houve um aumento de 5,6 vezes nos últimos 20 anos, enquanto o número de estudantes multiplicou-se 1,3 vezes.

Embora haja significativo aumento dos recursos destinados ao programa de alimentação escolar ao longo de sua implementação, no período analisado percebe-se certa estabilidade (Tabela 1).

¹⁹ Art. 14. [...] deverão ser priorizados assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

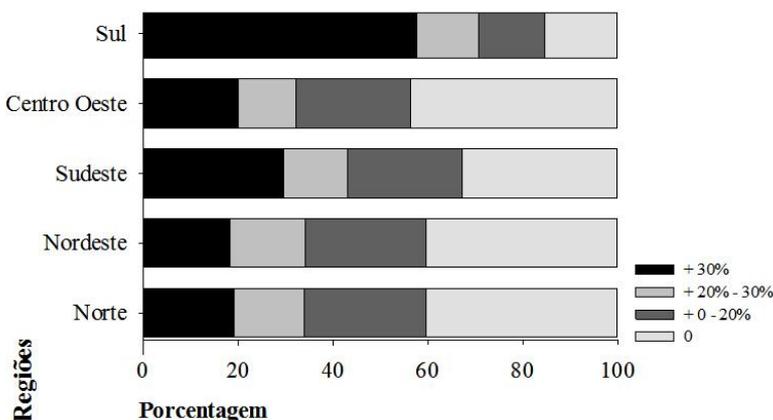
Tabela 1: Principais indicadores do Programa Nacional da Alimentação Escolar alusivos à Agricultura Familiar

Indicadores do PNAE	Anos			
	2011	2012	2013	2014
Recursos Transferidos no Brasil (R\$)	2.990.297.175,20	3.218.920.826,00	3.536.931.571,40	3.326.551.245,20
Recursos Investidos na Agricultura Familiar no Brasil (R\$)	234.670.508,55	366.611.838,48	581.001.541,00	711.282.907,50
Investido versus transferido (%)	7,8	11,4	16,4	21,3
Municípios que receberam recursos	5.255	5.229	5.530	5.438
Percentual de municípios	94,4	93,9	99,3	97,6
Municípios que não apresentaram nenhuma transação*	2.156	1.747	1.891	1.210
Percentual de municípios	41,0	33,4	34,2	22,2
Municípios que cumpriram a Lei 11.947*	1.402	1.574	1.417	2.165
Percentual de municípios	26,6	30,1	25,6	39,8

Nota: (*) A porcentagem é em relação aos municípios que receberam recurso e não ao total de municípios.

Fonte: dados do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (2016).

A região Sul apresenta o menor percentual de municípios que não transacionaram alimentos com a agricultura familiar (15,2%) e a maior participação percentual em termos de número de municípios que cumpriram rigorosamente a lei (57,7%), na média dos quatro anos analisados. Ainda, 84,8% dos municípios situados na região Sul têm registrado alguma transação com a agricultura familiar no período (Figura 1).

Figura 1: Porcentagem média de municípios para cada categoria de volume transacionado com a agricultura familiar, por região, no período de 2011 a 2014

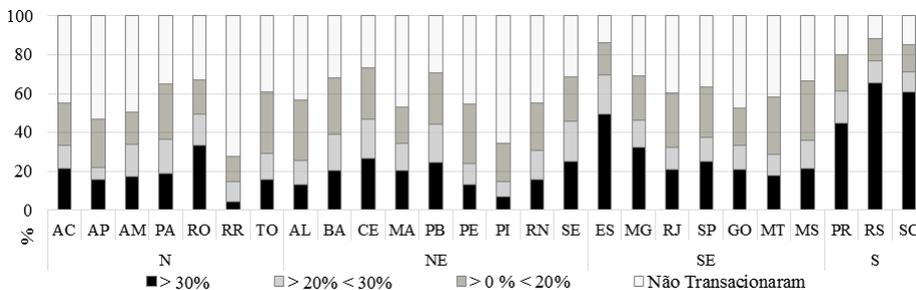
Fonte: Elaboração com base nos dados do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (2016).

O Rio Grande do Sul é o Estado que tem o maior número de municípios que vem cumprido a meta estabelecida pela legislação. Ele

manteve a média acima dos 65% no período analisado. Sobre os demais estados, Santa Catarina e Espírito Santo vêm logo atrás. Dois estados tiveram menos de 10% dos municípios que cumpriram a legislação, um na região Norte, Roraima (4,2%) e outro no Nordeste, Piauí (7,1) (Figura 2).

Ao considerar apenas os dados referentes ao ano de 2014 (quando a Lei 11.947 completa cinco anos de existência), 2.165 municípios brasileiros cumpriram a legislação (39,8% do total), enquanto mais de mil municípios (22,2%) não apresentaram nenhum registro de investimento de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a merenda escolar naquele ano.

Figura 2: Porcentagem média de Municípios por categoria de volume transacionado com a agricultura familiar, por estado, no período de 2011 a 2014



Fonte: Elaboração com base nos dados do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (2016).

A relação entre os recursos recebidos e recursos investidos triplicou no Brasil no intervalo dos quatro anos, chegando a mais de 21%, contudo, os números revelam que ainda estão bem abaixo da meta estabelecida (30%).

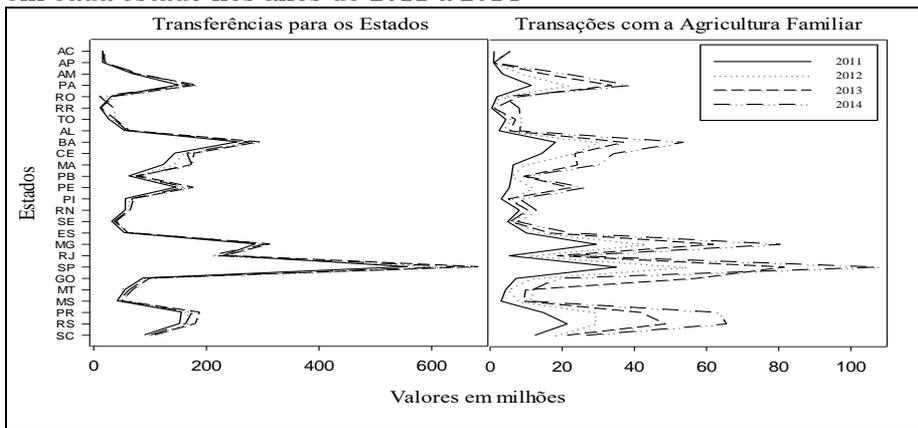
A região Sul apresenta a melhor taxa de recursos recebidos *versus* recursos investidos no mesmo período. A região investiu 22,5% do total de recurso que recebeu, enquanto a média nacional não chegou a 15%. As regiões Nordeste e Sudeste contribuíram negativamente para a média brasileira.

A região Sudeste recebeu maiores volumes absolutos do recurso alusivo ao programa de alimentação escolar (R\$ 1.206.628.519,75/ano). O município mais populoso do Brasil, São Paulo, recebeu do Governo Federal, em média, acima de 600 milhões/ano no período, representando mais da metade dos recursos da região, e quase 20% de todo recurso disponibilizado para o país. O Estado de Minas

Gerais também se destaca com volume médio recebido de R\$ 300.909.372,50/ano. A região Nordeste figura na segunda posição com R\$ 1.042.441.512/ano. O estado baiano lidera o orçamento com o valor médio de R\$ 276.461.743,40/ano (Figura 3).

A Figura 3 ilustra claramente por meio do espaçamento entre os traços e linhas) que os valores das compras, por estado, cresceram mais aceleradamente do que o valor das transferências, isso significa avanços no número de operação com a agricultura familiar.

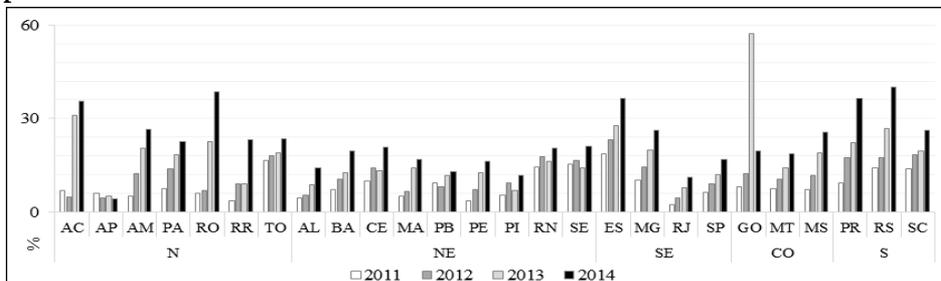
Figura 3: Recursos transferidos e aplicados na Agricultura Familiar em cada estado nos anos de 2011 a 2014



Fonte: Elaboração com base nos dados do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (2016).

O Estado do Amapá apresenta o pior resultado na relação recurso recebido/investido na agricultura familiar nos quatro anos (4,9%). Já o Estado com maior eficiência no mesmo período é o Espírito Santo (26,7%), seguido por Goiás (25,3%) e Rio Grande do Sul (24,9%). O desvio padrão foi de 5,9, indicando que há uma significativa disparidade deste indicador entre os estados brasileiros (Figura 4).

Figura 4: Relação entre os recursos transferidos e investidos nas Secretarias Estaduais da Educação e nos municípios, por estado, no período de 2011 a 2014

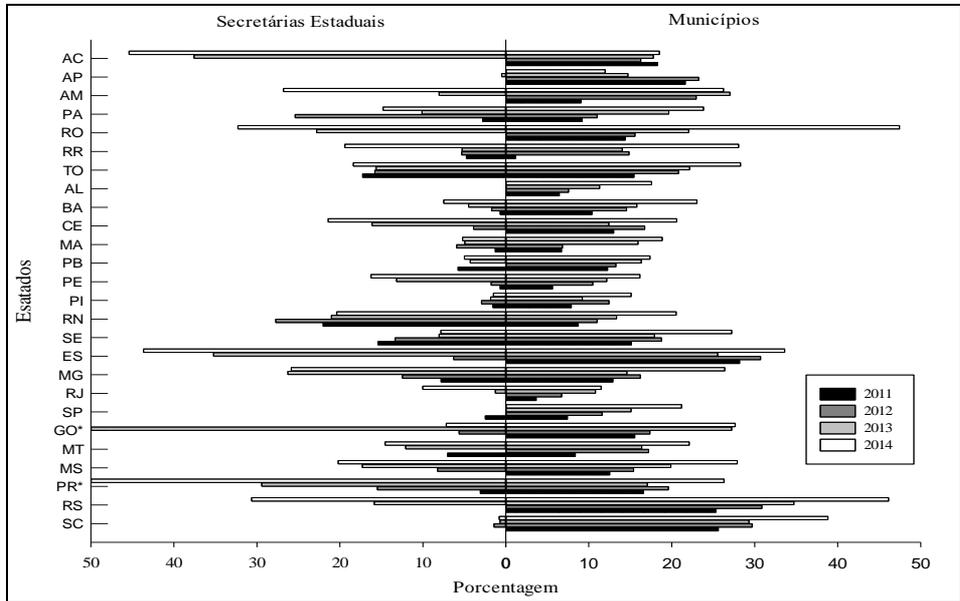


Fonte: Elaboração com base nos dados do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (2016).

Ao recortar os dados referentes ao ano de 2014 (último ano de registros no FNDE), apenas cinco estados cumpriram os 30% mínimos estabelecidos pela legislação, com destaque para o Rio Grande do Sul que obteve o maior índice dos recursos (40,2%). Outros dez estados brasileiros ficaram próximos ao fixado na lei (entre 20% e 30%). Os onze estados restantes, e o Distrito Federal, comercializaram menos de 20% dos recursos com a agricultura familiar, com evidência para o Estado de Amapá, que alcançou a menor proporção (4,3%).

O Artigo quinto da Lei 11.947 dispõe que os recursos financeiros consignados no orçamento da União para execução do PNAE sejam repassados aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e às escolas federais pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ao considerar o volume de recursos repassados diretamente para os municípios e para as secretarias estaduais da educação, percebe-se um abismo na execução entre essas duas esferas (Figura 5).

Figura 5: Porcentagem média de recursos transacionados com a agricultura familiar via secretarias estaduais e municípios no período de 2011 a 2014



Nota: (*) segundo os dados do FNDE, a Secretaria Estadual da Educação de Goiás, no ano de 2013, recebeu R\$ 40.491.744,00 e investiu R\$ 40.989.364,80 em gêneros da agricultura familiar. A Secretaria do Estado do Paraná no ano de 2014 investiu 51% do recurso disponível para merenda escolar em gêneros da agricultura familiar.

Fonte: Elaboração com base nos dados do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (2016).

A média de investimentos nos municípios cresceu de 12,7%, em 2001, para 24,7%, em 2014. As operações das secretarias, apesar de muito aquém do desejado, cresceram quase cinco vezes, de 3,5% do recurso em 2011, para pouco mais de 17% no ano de 2014. Destacam-se com os melhores desempenhos em investimentos na agricultura familiar, no ano de 2013, as secretarias do Acre (37,5%) e Espírito Santo (35,2%); logo, no ano de 2014, os estados com os melhores resultados dos recursos investidos são: Rondônia (32,2%), Espírito Santo (36,3%), Paraná (36,3%) e Rio Grande do Sul (40,1%).

Os municípios manifestaram uma participação mais intensa nas operações com a agricultura familiar. Na média dos quatro anos, eles receberam 1,9 vezes o valor recebido pelas secretarias estaduais (R\$ 2,1 bilhões; R\$ 1,09 bilhões, respectivamente) e executaram um valor 3,3 vezes superior (R\$ 473 milhões; R\$ 109 milhões, respectivamente).

Logo, apesar dos avanços nos investimentos e nas operações brasileiras, ainda se nota que a merenda escolar adquirida de gêneros oriundos da agricultura familiar, no último ano analisado (2014), ficou bem abaixo de 30%. Tanto nas compras via estado (18,7%), quanto via município (25,1%), ambas as esferas governamentais não cumpriram o mínimo estabelecido por lei (FNDE, 2016).

Considerações finais

As particularidades e os rumos da produção familiar são temas que se renovam constantemente, portanto, são atuais. Além disso, a agricultura familiar exerce importante função no interior da sociedade capitalista contemporânea, uma vez que é mais eficiente que a grande produção agrícola, e consegue oferecer gêneros alimentícios, fibras e, recentemente, bioenergia a preços mais baixos que a produção agrícola de grande escala.

A racionalidade camponesa possui um peso significativo na economia, de tal modo, é estratégico para o desenvolvimento da sociedade, apoiar essa categoria. O suporte a que estamos nos referindo não deve se limitar aos aspectos técnicos e produtivos dos sistemas agrícolas, é impreterível considerar as particularidades e as dimensões: social, cultural, política, espacial, ecológica, e, sobretudo, ética.

O estado é fundamental no processo de reconhecimento e apoio ao segmento da agricultura familiar. Nesse sentido, uma ação relevante que tem ganhado destaque nos últimos anos no Brasil, por parte das políticas públicas, é construção social dos mercados.

Esses mercados socialmente construídos, por meio de práticas de redistribuição e reciprocidade, fazem parte do processo de edificação de um novo sistema agroalimentar, em que a interconexão entre a produção agrícola familiar e o consumo leva em consideração os fenômenos sociais, econômicos e políticos, contribuindo para a revalorização do local, da qualidade dos alimentos e diminuição das desigualdades. Nesse sentido, o Estado é um importante agente regulador e interlocutor que pode corrigir as falhas do mercado, favorecer práticas alimentares adequadas e reconfigurar instrumentos de produção, distribuição e provisionamento de comida.

O exercício de aproximar os agricultores familiares dos mercados por meio de programas estruturados, como é o caso do PAA e PNAE, contribui para o aumento da renda das famílias mais vulneráveis, incentiva a cooperação entre eles (os produtos são essencialmente comercializados por meio de cooperativa ou associação

de agricultores), introduz o debate sobre gênero (as mulheres agricultoras fazem parte do público prioritário), estimula a produção de alimento de qualidade, a diversificação e fomenta hábitos alimentares mais saudáveis.

Diante da necessidade estratégica de apoio governamental frente à agricultura familiar e das vantagens proporcionada pela criação dos mercados institucionais, o diagnóstico de funcionamento do PNAE em nível nacional torna-se relevante. Por isso, essa ousada tentativa de analisar o comportamento das secretarias estaduais e dos municípios brasileiros que, até então, tem recebido repasse do governo federal para executar o programa.

Por meio da análise dos dados disponível no Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação, o estudo conclui que:

- i. Os investimentos são crescentes no PNAE e as transações cresceram em ritmo mais elevado que os investimentos;
- ii. Na média dos quatro anos examinados, 30,6% dos municípios brasileiros cumpriram a legislação e 32,7% dos municípios não compraram produto algum da agricultura familiar. No ano de 2014, de um lado, houve um crescimento no índice de municípios que cumpriram a legislação, passando para 39,8%; de outro lado, o índice de municípios que não executaram compras com a agricultura familiar baixou para 22,3%;
- iii. A Região Nordeste teve o menor número proporcional de municípios que não cumpriram a lei e a menor taxa de recursos recebidos *versus* recursos investidos;
- iv. A Região Centro-Oeste teve o maior índice de municípios que não fizeram nenhuma negociação com a agricultura familiar.
- v. Os estados de Roraima e Amapá, sucessivamente, ambos da Região Norte, configuram com o menor número de municípios que negociaram com a agricultura familiar. Eles também apresentam as menores taxa de recursos recebidos *versus* recursos investidos;
- vi. A Região Sul do Brasil e o Rio Grande do Sul apresentam os melhores índices em todos os quesitos comparados com outras regiões e estados, respectivamente;
- vii. A soma dos recursos recebidos pelos municípios de todo o território brasileiro é maior que os recursos recebidos

pelas 27 secretarias estaduais. Não obstante, a capacidade de investir dos municípios foi maior, juntos eles investiram, proporcionalmente, cerca de 3,3 vezes mais que as secretarias.

Os resultados demonstram que o Programa Nacional de Alimentação Escolar apresentou avanços ao longo do tempo, contudo ainda são necessárias melhoras para que haja (no mínimo) o cumprimento da legislação.

A Resolução FNDE nº 26 prevê descontos dos recursos repassados no ano subsequente quando não for cumprido o percentual de 30% dos gastos com a agricultura familiar (§ 2º do Art. 14 da lei Lei nº 11.947)²⁰. Contudo, não foram encontrados registros concretos de penalidades aplicadas nos casos acima.

Sugere-se para estudos futuros, avaliar os dados dos anos subsequentes, assim como a realização de estudos localizados. Além disso, cabem pesquisas que atentem para as razões que levam as secretarias estaduais apresentarem um desempenho insuficiente nas operações com a agricultura familiar, assim como analisar os municípios que nem sequer cumprem o que determina a legislação. Por último, cabe salientar a posição de destaque que o Rio Grande do Sul exerce no cenário nacional perante a execução dessa política pública, sendo esse um ponto importante que deve ser levado em conta em estudos comparados com outras unidades da federação.

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo-Rio de Janeiro-Campinas: Editora Hucitec, ANPOCS, Editora da Unicamp, 1992.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Dados da agricultura familiar**. 2016. Disponível: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/dados-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 05 jul. 2016.

²⁰ Conforme o § 2º do Art. 14 da lei Lei nº 11.947: A observância do percentual previsto no *caput* será disciplinada pelo FNDE e poderá ser dispensada quando presente uma das seguintes circunstâncias: I - impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; II - inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios; III - condições higiênico-sanitárias inadequadas.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm. Acesso em: 06 dez. 2017.

ELLIS, Frank. Household strategies and rural livelihood diversification. **The Journal of Development Studies**, v. 35, p. 01-38, 1998.

GRAZIANO DA SILVA, José. **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-4204234-487363-It_Fome_Zero_A_experinc-1750637.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/ca/default.asp?o=2&i=P#12>. Acesso em: 27 ago. 2014.

KAUTSKY, Karl. **A Questão Agrária**. São Paulo: Proposta Editorial, 1980.

LAMARCHE, Hugo. **A agricultura familiar: comparação internacional: uma realidade multiforme**. Campinas: Ed. Unicamp, 1993.

LÊNIN, Vladimir. **O desenvolvimento do capitalismo na Rússia: o processo de formação do mercado interno para a grande indústria**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural: 1985.

LIPTON, Michael. The theory of the optimising peasant. **Journal of Development Studies**, [s.l.], v. 4, n. 3, p.327-351, abr. 1968. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/00220386808421262>.

MARX, Karl. **O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte**. São Paulo: Centauro, 2006.

MELLOR, John W. The Use and Productivity of Farm Family Labor in Early Stages of Agricultural Desenlopment. **Journal of Farm Economics**, V. 45, nº 3, p. 517-534, 1963.

NAKAJIMA, Chihiro. Subsistence and Commercial Family Farms: Some Theoretical Models of Subjective Equilibrium. In: Wharton, Clifton Jr. (org) **Subsistence Agriculture and Economic Development**. Transaction Publishers, New Brunswick: 1969.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PUTNAM, Robert David. **Bowling alone**: the collapse and revival off America community. New York: Simon e Schuster, 2000.

SABOURIN, Eric. Práticas sociais, políticas públicas e valores humanos. In: SCHNEIDER, Sergio. (Org). **A diversidade da agricultura familiar**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, Série Estudos Rurais, 2006.

SACCO DOS ANJOS, Flávio. **Agricultura Familiar, Pluriatividade e Desenvolvimento Rural no Sul do Brasil**. Pelotas: EGUFPEL, 2003.

SCHNEIDER, Sergio. (Org). **A diversidade da agricultura familiar**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, Série Estudos Rurais, 2006.

SCHULTZ, Theodore William. **A Transformação da Agricultura Tradicional**. Rio de Janeiro: Zahar , 1964.

SEN, Amartya Kumar. Pleasants and Dualism with or without Surplus Labor. **The Journal of Political Economy**, v. LXXIV, nº5, 425-450, 1966.

SHANIN, Teodor. **El Marx Tardio y la via Rusa**. Marx y la periferia del capitalismo. Madrid, Editorial Revolución, 1990.

TEPICHT, Jerzy. **Marxisme et Agriculture**: Le Paysan Polonais. Paris: Armand Colin, 1973.

VEIGA, José Eli da. **O Desenvolvimento Agrícola**: Uma Visão Histórica. São Paulo: Edusp, 1991.

VEIGA, José Eli da. Uma Linha estratégica de desenvolvimento agrícola. **Revista de Economia Política**. v. 12, nº. 2, 1992.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 21, p.42-61, out. 2004.