

# **POLÍTICAS PÚBLICAS E A DISPUTA DE MODELOS DE DESENVOLVIMENTO. O PAA E PNAE SOB ATAQUE DO AGRONEGÓCIO?**

Pedro Ivan Christoffoli (UFFS); Raoni Fernandes Azerêdo (UFOPA); Gustavo Trento Christoffoli (NECOOP/UFFS); Rosecleia Burei Presa (NECOOP/UFFS);  
[pedroivanc@gmail.com](mailto:pedroivanc@gmail.com); [raoniazeredo@gmail.com](mailto:raoniazeredo@gmail.com); [gustavo\\_trento@hotmail.com](mailto:gustavo_trento@hotmail.com);  
[rosecleiaburei@gmail.com](mailto:rosecleiaburei@gmail.com);

## **INTRODUÇÃO**

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) se converteram nos últimos anos em políticas públicas exemplares de como a capacidade de compra do Estado pode ser mobilizada em vista de promover a inclusão social, o aumento de renda, e mesmo o fomento a um modelo produtivo para a agricultura baseado na promoção de práticas produtivas sustentáveis.

Entretanto, esse rearranjo da política provocou uma reação do bloco de poder do agronegócio, com ações de precarização orçamentária e mais recentemente ganham contornos agravantes, com a incursão das grandes cooperativas - ligadas ao latifúndio - integradas aos mercados de grãos e proteínas animais, notadamente no centro sul do país - para abocanhar parcela desses programas.

Já há algum tempo, estas organizações - calcadas no modelo de cooperativismo da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) - vêm buscando solapar as bases redistributivas desses programas através da implementação de uma série de medidas voltadas a assegurar a entrada do segmento das grandes cooperativas capitalistas nos referidos programas.

Essas medidas incluem reivindicações visando a redução da exigência de percentual de composição do quadro social das cooperativas para acesso à Declaração de Aptidão do Pronaf (DAP) jurídica (documento necessário à habilitação para acesso aos programas) de um lado, e

de outro a promoção de uma série de medidas visando a inclusão do segmento de agricultores pronafricanos (portadores da DAP) nos seus quadros de associados<sup>1</sup>.

Neste sentido, o trabalho a ser apresentado procura historicizar esses movimentos recentes da economia do agronegócio (sobretudo ligado ao cooperativismo agrário) que buscam distorcer os objetivos originais do PNAE, um dos programas públicos mais bem sucedidos e reconhecidos internacionalmente pela sua capacidade de inclusão social e promoção de desenvolvimento em bases cooperativas e sustentáveis. Alcançado esse objetivo das grandes cooperativas do agronegócio, os programas perderão seu caráter estratégico em promover a inclusão social

O estudo adota metodologia qualitativa amparada em procedimentos de revisão bibliográfica e documental. Este artigo faz parte de reflexões originadas no âmbito de projeto de pesquisa em fase inicial de andamento, desenvolvida pelo Núcleo de Estudos em Cooperação (NECOOP) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).

### **Contextualização geral da Agricultura Familiar e dos programas públicos de alimentação**

A agricultura camponesa, apesar de continuamente atacada e tendo suas bases de sustentação solapadas ao longo dos séculos, ainda representa a maioria da população rural em e também responde por parcela significativa da produção de alimentos no país. Definida como agricultura familiar nas políticas públicas, ela responde por 77% dos estabelecimentos agropecuários, abrangendo um universo de 11,6 milhões de pessoas ocupadas, representando 67% do total de pessoas ocupadas em estabelecimentos agropecuários (IBGE, 2021).

Segundo os dados do Censo Agropecuário de 2017, a participação da agricultura familiar é maioria dos produtos hortícolas e em algumas espécies frutíferas. Tem na produção pecuária, 31% do número de cabeças de bovinos, 45,5% das aves, 51,4% dos suínos, 70,2% de caprinos e 64,2% da produção do leite (NETO, SILVA, ARAÚJO, 2020). Já na produção de arroz em casca, feijão preto, café, mandioca, trigo e ovos de galinha, a agricultura familiar corresponde respectivamente, com 10,9%, 41,8%, 69,6%, 18,4%, 34,8% e 12,4% de participação (BASTOS FILHO, 2021).

---

<sup>1</sup> Tal movimento não é surpresa, algo similar ocorreu junto ao programa BIODIESEL, em que alterações semelhantes foram promovidas visando possibilitar a entrada das grandes cooperativas capitalistas no programa

A adoção de políticas públicas no Brasil voltadas à agropecuária - impulsionada pela Revolução Verde - é historicamente centrada em poucas *commodities* vinculada à economia do agronegócio, causando efeitos deletérios no campo brasileiro (DELGADO, 2012). Uma inflexão parcial-marginal de políticas públicas visando estimular políticas agrícolas com viés pró-camponeses e pró-ambiente, foram implantadas a partir da ascensão dos governos progressistas na década de 2000, medidas como a criação de variantes do PRONAF que incorporaram explicitamente os aspectos ambientais em sua concepção e desenho (Pronaf Bioeconomia, Pronaf Agroecologia) e especialmente a remodelação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Estes últimos serviram para, utilizando-se do poder de compra do Estado, induzir modelos produtivos agroecológicos através da compra direcionada da agricultura familiar, seja para o fornecimento de alimentação escolar, seja para a formação de estoques reguladores, programas de cestas básicas e alimentação de órgãos públicos (Universidades, quartéis, hospitais).

A fundamentação legal estabeleceu uma “conexão entre a agricultura familiar e a alimentação escolar” normatizada na Lei nº 11.947/2009<sup>2</sup> observando aspectos da alimentação escolar de maneira particular:

Ao emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis e;

Ao apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, sazonais, produzidos em âmbito local e pela agricultura familiar (BRASIL,2021).

Segundo BRASIL (2021), a promoção do encontro entre a alimentação escolar e a agricultura familiar, tem resultado numa “importante transformação na alimentação escolar, ao permitir que alimentos saudáveis e com vínculo regional, produzidos diretamente pela agricultura familiar, possam ser consumidos diariamente pelos alunos da rede pública de todo o Brasil”. Ainda que qualitativamente essa afirmação seja verdadeira, do ponto de vista quantitativo a mesma apresentou efeito estrutural marginal, como já afirmado, e como veremos pelos números mais à frente, no presente estudo.

---

<sup>2</sup> A aquisição da agricultura familiar para a alimentação escolar está regulamentada pela Resolução CD/ FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, (atualizada pela Resolução CD/FNDE nº 04, de 2 de abril de 2015), que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE (BRASIL, 2021).

Os programas PAA e PNAE representaram de fato um importante afluxo de recursos indiretamente alocados para a agricultura familiar produzir alimentos diversos localmente e levando em conta a sustentabilidade como elemento central. Ainda se compararmos com o montante de recursos alocados ao Pronaf, trata-se de um montante menor. Contudo, seu impacto nos elementos aqui discutidos tiveram dimensão muito superior à daquele programa.

No entanto, a despeito do volume menor de recursos, para Triches e Grisa (2015), a implantação das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) tornam-se importantes “instrumentos estatais de incentivo e de criação de mercados para a agricultura familiar e, ao mesmo tempo, promotoras de segurança alimentar e viabilizadoras de melhorias na qualidade da alimentação da população público destas políticas públicas” (TRICHES E GRISA, 2015, p. 10). Nessa linha, Cardoso; Lourenzani; Amorim (2020) identificaram um potencial de aumento de até 60% na renda de agricultores familiares no município de Tupã (SP) a partir de sua inserção no PNAE, considerado o então limite de R\$ 20.000,00 por agricultor/ano. Esses dados foram confirmados por diversos outros estudos.

Neste artigo, buscaremos analisar as alterações legais recentemente desenvolvidas pelo governo atual, que representam a cristalização dos interesses do agronegócio no controle direto das políticas nacionais.

## **A AGRICULTURA FAMILIAR E AS NOVAS DEFINIÇÕES LEGAIS**

Com o advento da gestão Temer após o golpe legislativo de 2015-16, e posteriormente com a ascensão do governo Bolsonaro, uma série de medidas visando a desmontagem ou alteração dos diversos programas sociais das gestões progressistas anteriores foram implementadas. Algumas delas afetaram diretamente as políticas voltadas ao segmento da agricultura familiar e da política de acesso à alimentação.

Originalmente, a Lei nº 11.326/2006 regulamentada pelo Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, definia a agricultura familiar pelos seguintes critérios:

I – Possuir, a qualquer título, área de até quatro módulos fiscais; II – Utilizar, no mínimo, metade da força de trabalho familiar no processo produtivo e de geração de renda; III – Auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e IV – Ser a gestão do estabelecimento ou do empreendimento estritamente familiar (BRASIL, 2006).

No dia 26 de abril de 2021, um novo Decreto nº 10.688, promoveu alterações na Lei 11.326/2006. Este Decreto institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), que em curto prazo de tempo deve substituir a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) - documento atual que comprova o enquadramento dos produtores nessa categoria - . As principais diferenças entre o CAF e a DAP referem-se aos requisitos exigidos para a identificação dos beneficiários, que se basearão somente na Lei 11.326/2006 e no Decreto 9.064/2017, e não mais em critérios estabelecidos pelo Manual de Crédito Rural (MCR), como, por exemplo, a limitação da renda bruta da Unidade Familiar de Produção Agrária - UFPA (Walendorff, 2021a).

O Decreto altera ainda os conceitos de empreendimento familiar rural, e determina que a força de trabalho utilizada na propriedade rural para configurar uma UFPA passa de “no mínimo, metade da força de trabalho familiar” para “predominantemente, mão de obra familiar” (Walendorff, 2021b).

Quadro 01 - Principais alterações no Decreto 10688/2021

<p>Inclusão do termo “formas associativas de organização da agricultura familiar” no rol das políticas públicas voltadas à agricultura familiar:</p>	<p>Art. 1º As políticas públicas direcionadas à agricultura familiar deverão considerar a Unidade Familiar de Produção Agrária - UFPA, os empreendimentos familiares rurais, as formas associativas de organização da agricultura familiar e o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar - CAF.</p>
<p>Já as cooperativas (singular e central) e as associações da agricultura familiar ganharam um novo inciso, VII, sendo agrupadas como formas associativas de organização da agricultura familiar.</p> <p>O novo Decreto, também alterou os percentuais necessários para que as cooperativas sejam classificadas como de agricultores familiares e, também, as associações, conforme citado acima.</p>	<p>Art. 2º, VII: formas associativas de organização da agricultura familiar - pessoas jurídicas formadas sob os seguintes arranjos:</p> <p>a) cooperativa singular da agricultura familiar - aquela que comprove que o quadro de cooperados é constituído por, no mínimo, cinquenta por cento de agricultores familiares com inscrição ativa no CAF;</p> <p>b) cooperativa central da agricultura familiar - aquela que comprove que a soma dos agricultores familiares com inscrição ativa no CAF constitua mais de cinquenta por cento do quantitativo de cooperados pessoas físicas de cooperativas singulares; e</p> <p>c) associação da agricultura familiar - aquela que comprove a totalidade das pessoas jurídicas associadas com inscrição ativa no CAF e, no caso de pessoas físicas associadas, que comprove que o quadro é constituído por mais da metade de agricultores familiares com inscrição ativa no CAF.</p>

O Empreendimento Familiar Rural	Art. 2º, VI: empreendimento vinculado à UFPA, instituído por pessoa jurídica e constituído com a finalidade de produção, beneficiamento, processamento ou comercialização de produtos agropecuários, ou ainda para prestação de serviços de turismo rural, desde que formado exclusivamente por um ou mais agricultores familiares com inscrição ativa no CAF
	<p>O Art. 3º, responsável por discriminar quais os requisitos a serem atendidos para o enquadramento nas UFPA's e do empreendimento familiar, rural sofreu modificação quanto ao tema mão de obra.</p> <p>Anteriormente era descrito ser necessário, no mínimo, o uso de metade da força de trabalho familiar no processo produtivo e de geração de renda.</p> <p>No novo texto o requisito passa a ser considerado com o uso predominante de mão de obra familiar: Art. 3º II: utilizar, predominantemente, mão de obra familiar nas atividades econômicas do estabelecimento ou do empreendimento;</p>
o Art. 6º dispõe sobre a substituição da DAP pelo CAF;	Art. 6º O CAF substituirá a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf para fins de acesso às ações e às políticas públicas destinadas à UFPA, aos empreendimentos familiares rurais e às formas associativas de organização da agricultura familiar.

Fonte: CNA, 2021.

No bojo de mudanças, alteram-se os percentuais mínimos exigidos para a configuração das iniciativas associativas. Ao invés de estabelecer que 60% dos cooperados ou associados sejam comprovadamente agricultores familiares, a nova redação exige comprovação para 50% no caso das cooperativas e mais da metade (50% mais um) para as associações. A alteração era um pleito antigo da OCB<sup>3</sup> e que agora foi atendido pelo governo. Entre outras coisas, o governo

<sup>3</sup> Outro intento da OCB foi a Portaria nº 144, de 22 de julho de 2019, definindo que Cooperativas agropecuárias que não têm a Declaração de Aptidão ao Pronaf Jurídica (DAP) podiam se habilitar a participar do programa do Selo Combustível Social, comercializando matéria-prima de seus associados que possuem a DAP Pessoa Física. “Esse é um pleito que já vinha sendo trabalhado há algum tempo pelo cooperativismo, por meio do Sistema OCB

está alterando os percentuais mínimos exigidos para a configuração das figuras associativas relacionadas neste normativo, além de conferir redação mais clara aos conceitos relacionados a essas figuras, de modo a facilitar o enquadramento das formas de organização da agricultura familiar<sup>4</sup>.

Segundo Fernando Schwanke, secretário de Agricultura Familiar e Cooperativismo do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), “essa mudança atende às reivindicações constantes de cooperativas e associações da agricultura familiar que têm entre 50% e 60% de agricultores familiares cooperados ou associados, e, por não atingirem o percentual mínimo estabelecido originalmente no decreto, não se enquadravam como forma associativa representativa da agricultura familiar, o que dificultava o acesso dessas organizações às políticas públicas”. Como consequência, segundo o secretário, a alteração ampliará de forma significativa a participação dos agricultores familiares nas políticas públicas voltadas a agricultura familiar<sup>5</sup>.

No decorrer das alterações do regimento legal da agricultura familiar, fica perceptível os interesses da OCB em propiciar melhores condições competitivas das cooperativas agropecuárias, cujo histórico desde a sua criação até os dias atuais, configura-se como uma das principais organizações do agronegócio brasileiro (MENDONÇA, 2010; SILVA, 2006; AZERÊDO, 2016). Na prática implica a possibilidade de que esses programas e os benefícios destinados originalmente aos agricultores familiares e suas organizações possam ser crescentemente apropriados pelo setor latifundiário e do agronegócio financista. Também se vislumbra em especial o acesso a programas de compras públicas desenvolvidos pelas capitais estaduais que concentram grande parcela da população estudantil do país.

---

[Organização das Cooperativas Brasileiras], e que foi contemplado com esta portaria”, diz o analista de Desenvolvimento Técnico da Organização das Cooperativas do Paraná (Ocepar), Maiko Zanella. Uma das matérias-primas utilizadas para a produção do biocombustível é a soja. No Paraná, 85 mil produtores rurais cultivam o grão, sendo que cerca de 55 mil são vinculados às 70 cooperativas agropecuárias registradas no Sistema Ocepar. Desse total, há no estado cerca de 20 mil agricultores familiares, que são os potenciais beneficiários do Selo Combustível Social. Em relação às cooperativas, algumas possuem a DAP Jurídica, como a Coasul (São João), a Bom Jesus (Lapa), a Coopertradição (Pato Branco) e a Coagro (Capanema) e obtiveram a Declaração de Aptidão ao Pronaf porque mais de 60% dos seus cooperados são agricultores familiares, possuindo condições de utilização do Selo Social. Com a publicação da Portaria 144, as demais cooperativas agropecuárias paranaenses que não detêm a DAP Jurídica também poderão se beneficiar. Para ter direito ao Selo Combustível Social, elas necessitam se habilitar junto ao Mapa e atender aos requisitos estabelecidos na nova normativa do ministério.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.sescooprs.coop.br/noticias/2021/04/30/agricultura-familiar-decreto-amplia-participacao-em-programas-do-governo/>. Acesso em 09/09/2021.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.grupocultivar.com.br/noticias/governo-vai-ampliar-acesso-de-cooperativas-e-associacoes-as-politicas-da-agricultura-familiar>. Acesso em 09/09/2021.

## O PNAE E AS MUDANÇAS LEGAIS EM CURSO

Ainda que o PNAE tenha origem nas políticas implementadas por Getúlio Vargas, nos anos 1950, a sua reorientação a partir dos governos populares pós 2003 representou a virada rumo a práticas mais sustentáveis e inclusivas a partir do poder de compra do Estado, especialmente com a Lei Federal nº 11.947 de 16 de junho de 2009. Uma das maiores responsabilidades do PNAE é garantir alimentação escolar saudável e de qualidade para os alunos da educação básica pública, respeitando costumes e hábitos alimentares de cada região e a garantia de direitos e diretrizes que priorizem a aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, valorizando alimentos regionais na elaboração dos cardápios, considerando a identidade cultural e levando a cabo o uso sustentável dos biomas.

No que se refere à sustentabilidade e inserção da agricultura familiar, é interessante ressaltar que, além da descentralização, um dos maiores avanços do programa ocorre em seu artigo 14, que ao menos 30% dos recursos repassados aos Estados e municípios para o PNAE devem ser direcionados para a compra de alimentos provenientes da agricultura familiar, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas (BRASIL, 2009).

Nessa mesma linha, pode-se destacar a redação original da Lei 11.947/09, especificamente o seu artigo 2º inciso V, no qual consta como diretriz da alimentação escolar, a ser observada pelo poder público:

O apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos; (BRASIL, 2009, **negrito nosso**)

Este inciso tem sido objeto de várias tentativas de alteração desde a primeira virada dos anos 2000, e até o momento parcialmente bem-sucedidas. Em 2012, O PL 4.195 de autoria do Deputado Afonso Hamm - PP/RS propunha que a carne suína se tornasse obrigatória nos cardápios das refeições fornecidas pelo PNAE e que estivesse presente, pelo menos, uma vez por semana (JAKIMIU; JAKIMIU, 2021). Para as autoras, esta proposta de Lei e seus projetos apensados vão de encontro à lógica neoliberal, em promover o PNAE como um lócus de mercantilização de determinados produtos em favor de interesses particulares.

Alguns anos depois, em meio a Pandemia Global da Covid19, outro Projeto de Lei - o PL 3292/2020 - tramitou em regime de urgência, de autoria do deputado federal Vitor Hugo (PSL/GO), com intuito de alterações na Lei 11.947/09 (que regula até então o PNAE). Tal PL já foi aprovado na Câmara dos Deputados, tendo sido remetido ao Senado Federal para revisão.

Quadro 01 - Transformações mais significativas, trazidas pelo PL 3292/2020

	<b>Texto Original da Lei Federal nº 11.947/2009</b>	<b>Alterações com a PL 3292/2020</b>
<b>Primeira alteração (acréscimo)</b>	Mantém o disposto no artigo 14 da lei, que dispõe sobre o percentual de 30% de aquisição de produtores de “agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.”	Cria o artigo 14-A e parágrafos, para estabelecer “no mínimo 40% (quarenta por cento) dos recursos repassados pelo FNDE <sup>6</sup> , no âmbito do PNAE, e utilizados para a aquisição de leite, devem se referir à forma fluida do produto adquirida junto a laticínios locais”;
<b>Segunda alteração</b>	Art. 2º, inciso V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, <b>priorizando</b> as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;	O PL 3292/2020 busca exatamente excluir a palavra “priorizando”, que precede, na redação original da lei, “as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombolas”.
<b>Terceira alteração</b>	Art. 2º, inciso I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares	O PL 3292/2020 acrescenta “ <i>e nutritivos, cuja elaboração contemple uma maior diversidade de alimentos, sendo reduzida a oferta de alimentos ultraprocessados</i> ”, após a palavra “saudáveis”.

<sup>6</sup> Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

	saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;	
<b>Quarta alteração</b>	Art. 12. Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada.	Inserir “ <i>sem excluir a possibilidade de se introduzirem, paulatina e respeitosamente, experiências gustativas que aumentem a qualidade do cardápio</i> ” após “tradição”.
<b>Quinta alteração</b>	Art. 18. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, compostos da seguinte forma:	Acrescenta a frase “ <i>a fim de estarem habilitados a receber os recursos, instituirão obrigatoriamente</i> ”, após “Estados, Distrito Federal e Municípios”

Fonte: elaboração própria dos autores

A proposta em curso teve reações imediatas dos movimentos sociais, pesquisadores e setores da sociedade civil. Se antes da Lei 11.947 de 2009, a alimentação escolar era controlada por grandes corporações que forneciam alimentos industrializados padronizados e de baixo valor biológico, com a lei houve uma profunda alteração, priorizando o fornecimento por agricultores familiares, instalação de comitês geográficos com ampla participação dos atores

sociais em condições de promoção de práticas alimentares mais saudáveis e sustentáveis, bem como aliando com a dinamização da economia local.

O PL 3.292/2020, em seu item Art.14-A, mantém a obrigatoriedade mínima de 30% das compras dos produtos da agricultura familiar destinadas à alimentação escolar previsto na Lei 11.947/09, mas acrescenta o percentual mínimo de 40% do que for destinado a compra de leite para atender os interesses dos produtores de leite fluido. Não por coincidência, da mesma forma o PL 4.195/2012 atenderia os interesses de carnes suínas.

Os interesses da cadeia leiteira em garantir uma reserva de leite fluido no mercado institucional do PNAE são defendidos pelo Movimento Construindo Leite Brasil e pela Confederação Nacional da Agricultura<sup>7</sup>. Para Rafael Hermann do Movimento Construindo Leite Brasil, o projeto não exclui indígenas, quilombolas ou assentados. Apenas cria uma oportunidade para que pequenos e médios produtores participem do PNAE, num sistema de igualdade, com um percentual de 40% para o leite fluido. Isso garantirá um produto de qualidade aos alunos e vai gerar mais emprego e renda nos municípios<sup>8</sup>” (AGRO EM DIA, 2021).

Em estudo recente Belik (2020) detalha que as despesas da população brasileira com leite de vaca concentrava-se no centro-sul do país (entre R\$ 5,25 e R\$ 7,91 per capita ao mês) e nas regiões Norte e Nordeste essa despesa se dava com maior expressividade em leite em pó (entre R\$ 3,89 e R\$ 5,40 per capita ao mês). Em estados do Norte e Nordeste as despesas per capita com leite em pó superaram o leite convencional de vaca. Ao realizar comparativo das despesas com alimentação entre os biênios 2003-2004, 2008-2009 e 2017-2018, percebe-se que houve uma redução de 42% na compra e consumo per capita domiciliar do leite (Ibidem, p.32).

Segundo o autor, com base no Censo Agropecuário 2017, as propriedades produtoras de leite no país somam 1.716.295, sendo 46,6% dos estabelecimentos dedicados à pecuária. Embora a maior parte dos estabelecimentos esteja no Nordeste, seguido de Sudeste e Sul, são

---

<sup>7</sup> De acordo com a assessora técnica da CNA, a entidade acredita que o PL aprovado visa fomentar a cadeia de bovinocultura de leite voltada aos pequenos empreendedores rurais. “A essência do PL promove fomento à atividade do pequeno produtor de leite, oferecido pela segurança do escoamento da sua produção a preços justos e de mercado e que poderá promover novos ciclos virtuosos no setor, como a busca por profissionalização, capacitação e uso de novos métodos e tecnologias”, afirmou. <https://www.cnabrazil.org.br/noticias/cna-apoia-projeto-que-cria-cota-para-leite-nacional-na-merenda-escolar>

<sup>8</sup> Disponível em: <https://agroemdia.com.br/2021/05/09/produtores-criticam-contag-e-defendem-inclusao-de-leite-liquido-na-merenda/>. Acesso em 09/09/2021

nas regiões Sudeste e Sul as líderes em número de vacas ordenhadas e também quantidade produzida. A produção, em 2019, atingiu 27,8 bilhões de litros, sendo que 24,4 bi estavam sob inspeção e o restante foi consumido/vendido na forma de leite cru. Um total de 14 empresas de laticínios compram, aproximadamente, 35% do leite produzido sob inspeção. As empresas de laticínios no Brasil que mais demandaram leite em 2018 foram Nestlé (21%), Laticínio Bela Vista (18%), Unium (14,8%), Embaré (7,1%), Aurora (6,8%), CCGL (5,9%), Jussara (5,2%), Danone (4,4%), Vigor (4,4%), Cativa (3,9%), DRA Brasil (3,2%), Centroleite (2,7%) e Frimesa (2,6%) (BELIK, 2020) (Ibidem, p. 95-96). Destas empresas, 06 são cooperativas agropecuárias intimamente ligadas ao modelo OCB (classe patronal da economia do agronegócio), abocanhando 36,7% da demanda.

Ao analisarmos a primeira alteração do PL 3292/2020 , que impõe o percentual de 40% do recurso do FNDE para a alimentação escolar, destinado a compra do leite em sua forma fluida, verifica-se que embora a forma fluida seja mais íntegra do que o leite em pó, o que representa um ganho nutricional aos alunos, fica claro uma manobra específica da cadeia produtiva do leite em criar uma reserva de mercado e induzir a indústria do leite fluído, tendo em vista os baixos percentuais de compras per capita pela população e consequente pequena participação deste segmento na cadeia produtiva. No outro extremo, observa-se que grandes cooperativas agrárias ligadas ao modelo OCB, detém grande controle dos canais de produção-redistribuição.

Com este percentual mínimo do leite fluido como reserva de mercado ao segmento, abre-se precedente para que outras cadeias produtivas do agronegócio (dentre eles cooperativas agropecuárias ligadas à OCB) abocanhem as compras públicas institucionais. O secretário de Agricultura Familiar e Cooperativismo do MAPA, menciona o volume vultoso que a alimentação escolar consome: R\$ 4 bilhões em recursos por ano, sendo R\$ 860 milhões destinados para a agricultura familiar<sup>9</sup>.

Sobre a segunda alteração, o PL 3292/2020 explicita suas intenções-práticas políticas de exclusão das comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombolas como público prioritário do PNAE. Esta alteração articula-se com as mudanças em curso do regimento legal da agricultura familiar com as alterações presentes no Decreto nº 10.688/2021, cuja intencionalidade é aprofundar propositalmente a dificuldade do acesso deste público às

---

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/noticias/cna-discute-aco-es-governamentais-para-agricultura-familiar>. Acesso em 10/09/2021.

políticas da agricultura familiar. No outro extremo, percebe-se o interesse da economia do agronegócio, seja via cooperativas agrárias aos moldes da OCB e/ou empreendimentos rurais, em adentrar e dominar o mercado institucional do PNAE.

A terceira alteração trazida pelo PL 3292/2020 acrescenta “*e nutritivos, cuja elaboração contemple uma maior diversidade de alimentos, sendo reduzida a oferta de alimentos ultraprocessados*”, no artigo 2º, que versa sobre o emprego de alimentação saudável. À primeira vista, parece introduzir alteração positiva ao propor a redução de alimentos ultraprocessados, embora não esteja claro o percentual desta redução. Por outro lado, a busca de uma maior diversidade de alimentos, que à primeira vista parece ser positivo do ponto de vista nutricional alimentar, pode ser uma estratégia da economia do agronegócio em introduzir produtos agropecuários sob uma ótica puramente mercantil, sem atentar-se por exemplo aos cardápios e vocações regionais, bases da lei anterior.

Em relação à quarta alteração, embora Jakimiu e Jakimiu (2021, p. 10) afirmem que o PL 3.292 “acaba por retirar a prerrogativa dos profissionais nutricionistas na elaboração dos cardápios”, verifica-se que isso não ocorreu, ao menos na redação original do PL, já que mantida a atribuição dos nutricionistas para a elaboração dos cardápios. O que essa alteração traz é a possibilidade de se “introduzir, paulatina e respeitosamente, experiências gustativas que aumentem a qualidade do cardápio”, o que nos parece positivo, desde que seja referendada pela nutricionista e estejam condizentes com o binômio: hábitos alimentares-vocações produtivas regionais. Essa alteração, embora possa parecer positiva, coloca confusões propositais como por exemplo: retira a expressão “tradição alimentar da localidade”, mas mantém “a diversidade regional”, ao fim do artigo. Esta confusão proposital abre precedente para interpretações variadas, e nada impede que paulatinamente a economia do agronegócio altere a tradição alimentar e possa “fabricar novas diversidades regionais”.

Porém, justamente em relação a essa parte final do artigo 12, cabe notar que no PL 3.292 do deputado federal Vitor Hugo há uma alteração de texto que não se encontra negritada, o que, caso não seja um erro material, pode sugerir uma alteração sub-reptícia. É que na redação original da lei, no artigo 12, consta a expressão “pautando-se na sustentabilidade e diversificação *agrícola* da região”, enquanto no PL mudou-se para “pautando-se na sustentabilidade e diversificação *agropecuária* da região”. Ressalte-se, essa mudança de termos não está devidamente indicada (na forma de negrito) na página oficial da Câmara dos

Deputados na qual se encontra registrada a Proposta<sup>10</sup>. Como o termo “agropecuária” traz consigo a criação de animais, poderia muito bem casar com o já referido PL 4.195<sup>11</sup> de autoria do Deputado Afonso Hamm - PP/RS, que propunha que a carne suína se tornasse obrigatória nos cardápios das refeições fornecidas pelo PNAE e que estivesse presente, pelo menos, uma vez por semana.

Em relação à quinta alteração trazida pelo PL, pensamos que ainda que a função dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) seja relevante e essencial na melhor operacionalização-monitoramento do PNAE, não parece razoável impor de maneira condicionante o repasse dos recursos à constituição de tais conselhos. A título de ilustração, os municípios do Baixo Amazonas Paraense (oeste do Pará), possuem baixas capacidades estatais e fragilidades de capital social, e assim, reais dificuldades na criação e manutenção do CAE. Nesse sentido, a penalidade de não receber os recursos parece ser extremada. Poder-se-ia pensar em cenários intermediários nos quais houvesse estímulos graduais à criação e manutenção dos conselhos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No Brasil, é de conhecimento que a agricultura Commoditizada (soja, milho, cana de açúcar, dentre outros) é dominada pela economia do agronegócio, e especialmente no centro sul do país, as cooperativas agropecuárias (regidas pela classe patronal cooperativista OCB) sendo peças fundamentais desta engrenagem. Além desta frente de atuação, percebe-se um avanço deste modelo cooperativista em incorporar cada vez mais as políticas públicas destinadas à agricultura familiar no rol de suas estratégias.

De toda a produção agropecuária, aproximadamente 48% têm alguma relação com o cooperativismo, sendo na região Sul, o seu centro dinâmico. Em 2019, das 1.223 cooperativas agropecuárias, 992.000 cooperados e 207.000 empregados, a região representou respectivamente 18%, 57% e 78% do total (OCB, 2020).

---

<sup>10</sup> Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1903721&filename=PL+3292/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1903721&filename=PL+3292/2020). Acesso em 10/09/2021.

<sup>11</sup> O referido PL tramita conjuntamente com mais dezesseis projetos de lei apensados.

Com a pandemia da Covid19, a temática da segurança alimentar e produção de alimentos tende a ser uma agenda política-econômica do país. Já foi mencionado que voltamos ao Mapa da Fome, e a insegurança alimentar, somada à inflação de alimentos que se encontra acelerada, pode provocar revoltas sociais - algo indesejado por qualquer governo. Esse talvez tenha sido um fator adicional para a abertura de crédito extraordinário via medida provisória, tal como foi feito no ano de 2020.

Verifica-se uma tendência (ainda a ser confirmada com dados futuros) de os produtos da agricultura familiar serem cada vez mais controlados pela economia do agronegócio, seja pela participação na produção ou no controle da comercialização.

O artigo, representando uma investigação em estágio inicial, buscou colocar alguns elementos para reflexão, voltados a identificar ações e movimentações do capital alocado no agronegócio, e em parte representado pelas cooperativas agropecuárias de tipo capitalistas, controladas pelo latifúndio, e representadas pela OCB, no sentido de promover um *aggiornamento* das políticas voltadas à agricultura familiar e em especial as que asseguravam mercados institucionais para organizações associativas portadoras de DAP jurídica, o que franqueava acesso a programas como PAA, PNAE e Biocombustíveis.

Esperamos que, proximamente, a continuidade dessa reflexão e acompanhamento da situação representada pelas ofensivas legais, institucionais e econômicas do agronegócio, possam ser melhor compreendidas, possibilitando também uma defesa de programas públicos destinados aos setores pobres da agricultura brasileira.

## REFERÊNCIAS

AZERÊDO, R.F. **Agronegócio cooperativo da COAMO**: territorialização, poder e controle. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe. Universidade Estadual Júlio de Mesquita, 2016.

BASTOS FILHO, G.S. 2021. **Audiência Pública Direitos Humanos e Minorias** - Modelo agrário, desabastecimento alimentar e fome. 2021

BELIK, W. **Estudo sobre a Cadeia de Alimentos**. Outubro de 2020.

BRASIL, 2006. Lei 11.326/2006 de 24 de julho de 2006.

\_\_\_\_\_, 2009. Lei Federal nº 11.947 de 16 de junho de 2009

BRASIL. CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: Resultados das Ações da Conab em 2019**. Compêndio de Estudos Conab – V. 27, 2020. Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/>>. Acesso em set. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**.

Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br>>. Acesso set. 2021.

CNA, Confederação Nacional da Agricultura Familiar. **Comunicado Técnico**. Edição 13/2021

DELGADO, G. Do Capital Financeiro na Agricultura à Economia do Agronegócio: Mudanças Cíclicas em Meio Século (1965-2012), Porto Alegre: Editora da UFRGS. 2012

IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>>. Acesso em: set. 2021,

JAKIMIU, Camila Campos de Lara; JAKIMIU Vanessa Campos de Lara. **DISPUTAS EM TORNO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE): UMA ANÁLISE DOS PL 4.195/2012 E 3.292/2020**. Seminário Gepráxis, Vitória da Conquista – Bahia – Brasil, v. 8, n. 8, p. 1-19, maio de 2021.

S. R. MENDONÇA, **O Patronato Rural no Brasil Recente (1964-1993)**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2010.

SILVA, E. F. **A Organização das Cooperativas Brasileiras e a negação do direito fundamental à livre associação**. Curitiba, UFPR, 2006. 138 f. Dissertação (Mestrado em Direito).

Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). **Anuário do Cooperativismo Brasileiro 2020**. Brasília, 2020.

NETO, C.R.; SILVA, F.A.C.; ARAUJO, L.V; Artigo - **Qual é a participação da agricultura familiar na produção de alimentos no Brasil e em Rondônia?**. Embrapa Rondônia, 2020.

SILVA, José Graziano da. In: **Brasil de volta ao mapa da fome**. Revista Radis. Publicado em: 20 de outubro de 2020. Disponível em: <https://radis.ensp.fiocruz.br/index.php/home/noticias/brasil-de-volta-ao-mapa-da-fome>  
Acesso em: 20 abr. 2021.

TRICHES, R. M.; GRISA C. **Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos programas de aquisição de alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica da intransigência**. Revista NERA Presidente Prudente. Ano 18, nº. 26 - Edição especial p. 10-27. 2015. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/3569>>. Acesso set. 2021.

Walendorff, R. **Governo muda diretrizes de enquadramento da agricultura familiar**. Valor Econômico, 2021a

Walendorff, R. **Ministério pretende lançar em dezembro o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar**. Valor Econômico, 2021b