

EFEITO INDUÇÃO DO PAA E PNAE SOBRE A ADOÇÃO DA COOPERAÇÃO E DA AGROECOLOGIA POR AGRICULTORES FAMILIARES E ASSENTADOS

**Pedro Ivan Christoffoli (UFFS); Rosecleia Burei Presa (NECOOP/UFFS); Raoni
Fernandes Azeredo (UFOPA); Gustavo Trento Christoffoli (NECOOP/UFFS)
pedroivanc@gmail.com; rosecleiaburei@gmail.com; raoniazeredo@gmail.com;
trento.gustavo@gmail.com**

RESUMO

A primeira tentativa de um Programa Governamental de apoio à alimentação escolar ocorreu ainda na década de 40 mas constitui-se frustrada pela falta de recursos financeiros. Após esta iniciativa outras foram conduzidas, mas somente em meados dos anos 80, implantam-se de fato ações estruturadas em âmbito nacional. A partir dos anos 2000 são instituídas ações mais concretas no fomento e no repensar sobre lógicas alimentares mais saudáveis, que prezam pela cultura e diversidade local/regional, e ainda, oportunizam um desenvolvimento social e econômico voltado principalmente à agricultura familiar e aos assentados. Além desses aspectos, este trabalho incorpora discussões que dizem respeito a efeitos não colocados explicitamente nos objetivos dos programas (PNAE e PAA), mas que podem ter exercido influência positiva na promoção e fomento da produção de alimentos, na indução de práticas agroecológicas e na organização ou reorganização de entidades associativas da agricultura familiar.

Palavras-chave: alimentação escolar; aquisição de alimentos; agricultura familiar.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas são pensadas para induzir intencionalmente a mudanças nos padrões produtivos e organizacionais junto aos diversos segmentos sociais a que se destinam. Nem sempre, porém, as intencionalidades manifestas se expressam claramente nos resultados obtidos com a sua aplicação. Muitas vezes tendências ocultas nos processos estruturais ou metodológicos e da execução dessas políticas podem resultar em efeitos inesperados, sejam eles benéficos ou adversos. Dentre essas políticas, temos os programas voltados à alimentação de estudantes em idade escolar, surgida ainda no período Vargas (1950).

Nas primeiras décadas de existência, o atual Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi dirigido de forma centralizada implicando na compra de fornecedores internacionais (1955 a 1970) ou nacionais (período da ditadura militar pós 1970) de alimentos padronizados, para fornecimento a todo o território nacional. A iniciativa de descentralizar a aquisição de alimentos somente irá ocorrer a partir dos anos 1980. Entretanto, é a partir de 1993,

no governo Itamar Franco que o tema da descentralização entra na agenda política e em 2002 praticamente se universaliza a descentralização de recursos aos municípios (BONDUKI; PALOTTI, 2021).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), dois exemplos de programas públicos que não chegam a se constituir como políticas públicas plenas e universais devido à sua dimensão, foram direcionados nos governos populares (Lula e Dilma) para a aquisição de alimentos da Agricultura Familiar e da Reforma Agrária e ainda, direcionamento dos mesmos para programas públicos.

Havia uma intencionalidade explícita em utilizar o poder de compra do Estado para criar mercados e assegurar que uma parcela da renda desse segmento de agricultores fosse oriunda de compras governamentais e, com isso, incrementar seu posicionamento competitivo e condições de vida. Isso pôde ser comprovado, ainda que uma pequena parcela deste público tenha obtido acesso aos programas, visto o volume reduzido de recursos disponibilizados para esses programas, em comparação com outros, por exemplo, o crédito rural.

Entretanto, o aspecto que buscaremos discutir com o presente trabalho diz respeito a efeitos não colocados explicitamente nos objetivos desses programas, mas que ao nosso ver foram surpreendentemente alcançados, especialmente no que diz respeito a três aspectos: a) a promoção da produção de alimentos; b) a indução de práticas agroecológicas; e c) a indução de formação e ou reativação de organizações associativas da agricultura familiar.

O estudo desses elementos visa oportunizar uma melhor compreensão, ainda que inicial, de aspectos que comprovem essa hipótese acima levantada, e avançar em termos de elaboração de elementos explicativos quanto ao alcance desse resultado. Uma vez compreendida a dinâmica subjacente a essa realidade, seria possível aprimorar essas e outras políticas públicas visando amplificar os resultados alcançados com o PAA e PNAE.

O artigo é uma versão preliminar de uma pesquisa em andamento no NECOOP/UFFS¹ que visa compreender os mecanismos e fatores de ação dessas políticas que contribuem para o alcance de resultados positivos, pelos referidos programas.

1 HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A primeira tentativa de um Programa governamental de apoio à alimentação escolar data da década de 40, defendida pelo então Instituto de Nutrição, tentativa frustrada pela falta de

¹ Núcleo de Estudos em Cooperação da Universidade Federal da Fronteira Sul. Campus Laranjeiras do Sul (PR).

recursos financeiros. Na década de 50 um novo plano estruturado com abrangência nacional foi elaborado do qual teve sucesso apenas o Programa de Alimentação Escolar. Nesta mesma década foi instituída a Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação a qual, em 1956, através do Decreto nº 39.007, passou a ter âmbito nacional passando a ser denominada de Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME). A institucionalização deu-se em 1979 com a denominação de Programa Nacional de Alimentação Escolar (BRASIL, 2021). Mais recentemente, a Constituição Federal de 1988 reafirmou “o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio de programa suplementar de alimentação escolar a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais” (BRASIL, 2021).

Segundo Melão (2012), a origem tem em sua base a organização de campanhas que objetivavam somente a distribuição de alimentos para as escolas sem considerar aspectos de promover educação alimentar. A descentralização financeira deste programa ocorreu em 1994 através da Lei 8.913 delegando esta competência aos municípios, estados e Distrito Federal. A partir disso, houve uma evolução quanto ao número de municípios saindo de “1.532 em 1994 para 4.314 em 1998, representando mais de 70% dos municípios brasileiros”(BRASIL, 2021).

Triches et al (2016) observam que, além de ter sua execução centralizada desde sua criação até 1994, o programa também adotava uma estratégia de padronização de alimentos industrializados disponibilizados à rede escolar, sem considerar ampla diversidade alimentar e cultural regional e local. Este cenário começa a ser alterado a partir de 2001 quando inclui-se a “obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal sejam aplicados exclusivamente em produtos básicos”. Dentre as mudanças inclui-se também, “o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local” (BRASIL, 2021).

Para Chaves *et al.* (2009), as alterações no escopo do programa contribuíram positivamente na formação de hábitos alimentares mais saudáveis, contribuindo para a preservação e o respeito à diversidade e tradição cultural, observando as preferências e as particularidades produtivas locais. A partir de 2009 é regulamentada a obrigatoriedade de que, “no mínimo, 30% dos repasses do FNDE sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar”(BRASIL, 2021).

O programa estabelece valores financeiros por aluno, repassados no período de fevereiro a novembro, considerando 200 dias letivos e, atualmente, apresenta valor por aluno matriculado diferenciado por etapa e modalidade de ensino (BRASIL, 2021).

Tabela 1 - Valores financeiros de cobertura alimentar por educando por etapa e modalidade de ensino. Ano Base 2021.

| Etapa e modalidade de ensino | Valor por aluno R\$ |
|--|---------------------|
| Creches | 1,07 |
| Pré-escola | 0,53 |
| Escolas Indígenas e quilombolas | 0,64 |
| Ensino fundamental e médio | 0,36 |
| Educação de jovens e adultos | 0,32 |
| Ensino integral | 1,07 |
| Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral | 2,00 |
| Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno | 0,53 |

Fonte: BRASIL, 2021. Elaboração dos autores, 2021.

Apesar de valores per capita ínfimos, tendo em vista o elevado volume de educandos apoiados pelo programa (acima de 40 milhões em todo país) o aporte de recursos é extremamente significativo em termos nacionais. Lembrando que aos estados e municípios é facultativo ampliar os recursos destinados a essa finalidade, adicionando-os aos recursos federais.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E INDUÇÃO DE MERCADOS LOCAIS-REGIONAIS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

O Censo Agropecuário 2017 aponta que 77% dos estabelecimentos agropecuários são classificados como Agricultura Familiar, abrangendo um universo de 11,6 milhões de pessoas ocupadas, representando 67% do total de pessoas ocupadas em estabelecimentos agropecuários (IBGE, 2021b). Tamanho contingente populacional tem o direito de reivindicar e receber políticas de suporte à melhoria das suas condições de vida.

A adoção de políticas públicas indutoras de transformação dos processos produtivos no Brasil é bastante antiga. A própria concepção da revolução verde (RV) a partir da Segunda Grande Guerra Mundial foi apoiada em sua implantação com uma série de instrumentos articulados de políticas, como a Extensão Rural, a Pesquisa Agropecuária, a sustentação de preços e demanda através dos Planos Safra anuais, e o aporte de crédito rural subsidiado aos agricultores que adotassem os pacotes agrícolas incentivados. Entretanto, a RV se caracterizou por articular um conjunto de políticas que representou um desestímulo e inviabilização das condições de vida aos camponeses, com o êxodo de 30 milhões de brasileiros no período de 1960-1980.

A novidade foi que ao longo da primeira década de 2000 houve uma inflexão parcial nas políticas de governo visando estimular, ainda que de forma marginal, a adoção de mecanismos e técnicas produtivas mais acordes à agroecologia ou a processos produtivos menos agressivos ao meio ambiente. Também foram implementados controles de práticas como as queimadas, nas regiões de fronteira agrícola, freando parcialmente o avanço da destruição das florestas na Região Amazônica.

Objetivamente, entretanto, é preciso afirmar que a condição marginal em termos de recursos e prioridade dessas ações, levou a um efeito secundário no cenário produtivo, especialmente frente ao avassalador apoio das políticas dominantes, como é o caso do crédito rural destinado aos grandes conglomerados do agronegócio. Pode-se afirmar que foram uma gota d'água no deserto, ou nas queimadas...

Destacaram-se na nova leva de políticas agrícolas com viés pró-camponeses e pró-ambiente, implantadas a partir da ascensão dos governos progressistas, 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 11.947/2009² 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

² 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).

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.

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.

Ao se observar o volume de recursos viabilizados através deste programa na última década, temos um montante significativo, capaz de provocar impactos nas condições locais de produção e renda de agricultores familiares.

Tabela 2 - Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Valores em Reais por esfera governamental administrativa estadual e municipal e número de entidades. Período 2010 a 2020.

| Ano | Administração Pública Municipal | | Administração Pública Estadual | | Total | |
|------|---------------------------------|------------------|--------------------------------|------------------|----------------|------------------|
| | Qtdd Entidades | Valor R\$ | Qtdd Entidades | Valor R\$ | Qtdd Entidades | Valor R\$ |
| 2020 | 5515 | 2.994.608.359,65 | 28 | 1.311.791.516,69 | 5543 | 4.306.399.876,34 |
| 2019 | 5501 | 2.782.474.103,01 | 27 | 1.167.999.450,78 | 5528 | 3.950.473.553,79 |
| 2018 | 5511 | 2.802.387.624,43 | 27 | 1.216.385.368,34 | 5538 | 4.018.772.992,77 |
| 2017 | 5539 | 2.728.653.571,62 | 27 | 1.193.987.926,70 | 5566 | 3.922.641.498,32 |
| 2016 | 5537 | 2.459.308.447,64 | 27 | 962.179.080,46 | 5564 | 3.421.487.528,10 |
| 2015 | 5542 | 2.655.095.973,20 | 27 | 1.104.700.666,00 | 5569 | 3.759.796.639,20 |

| | | | | | | |
|------|------|------------------|----|------------------|------|------------------|
| 2014 | 5502 | 2.589.966.432,96 | 27 | 1.103.602.662,00 | 5529 | 3.693.569.094,96 |
| 2013 | 5535 | 2.416.249.623,60 | 27 | 1.122.770.965,80 | 5562 | 3.539.020.589,40 |
| 2012 | 5496 | 2.176.041.922,00 | 27 | 1.130.462.316,00 | 5523 | 3.306.504.238,00 |
| 2011 | 5502 | 1.911.575.256,00 | 27 | 1.139.735.736,00 | 5529 | 3.051.310.992,00 |
| 2010 | 5501 | 1.887.524.624,60 | 27 | 1.146.744.379,20 | 5528 | 3.034.269.003,80 |

Fonte: BRASIL, 2021. Elaboração dos autores, 2021.

Considerando o montante referente ao ano de 2010, atualizando-o pelo IPCA - IBGE (até data base 12/2020), tem-se o valor corrigido de R\$ 5.312.648.802,47. Essa quantia correspondeu naquele ano a cerca de 18% dos recursos destinados ao PRONAF.

Tabela 3 - Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE. Período 2011 a 2017.

| Ano | Valor Transferido | Valor aquisições da agricultura familiar | % Agricultura Familiar |
|------|-------------------|--|------------------------|
| 2011 | 2.990.297.175,20 | 234.670.508,55 | 7,85 |
| 2012 | 3.218.920.826,00 | 366.611.838,48 | 11,39 |
| 2013 | 3.539.356.603,40 | 637.722.661,32 | 18,02 |
| 2014 | 3.329.109.837,20 | 719.384.367,45 | 21,61 |
| 2015 | 3.762.308.428,56 | 858.570.675,64 | 22,82 |
| 2016 | 3.882.673.284,31 | 858.777.139,55 | 22,12 |
| 2017 | 3.918.241.887,80 | 846.788.086,68 | 21,61 |

Fonte: BRASIL, 2021. Elaboração dos autores, 2021.

*Para os anos de 2013 a 2015 existe a informação de atualização de valores até 30/03/2017;

**Para o ano de 2016 atualização de valores até 12/04/2018;

***Para o ano de 2017 atualização de valores até 10/06/2018;

Para os demais anos não existe informação de atualização de valores junto a fonte FNDE.

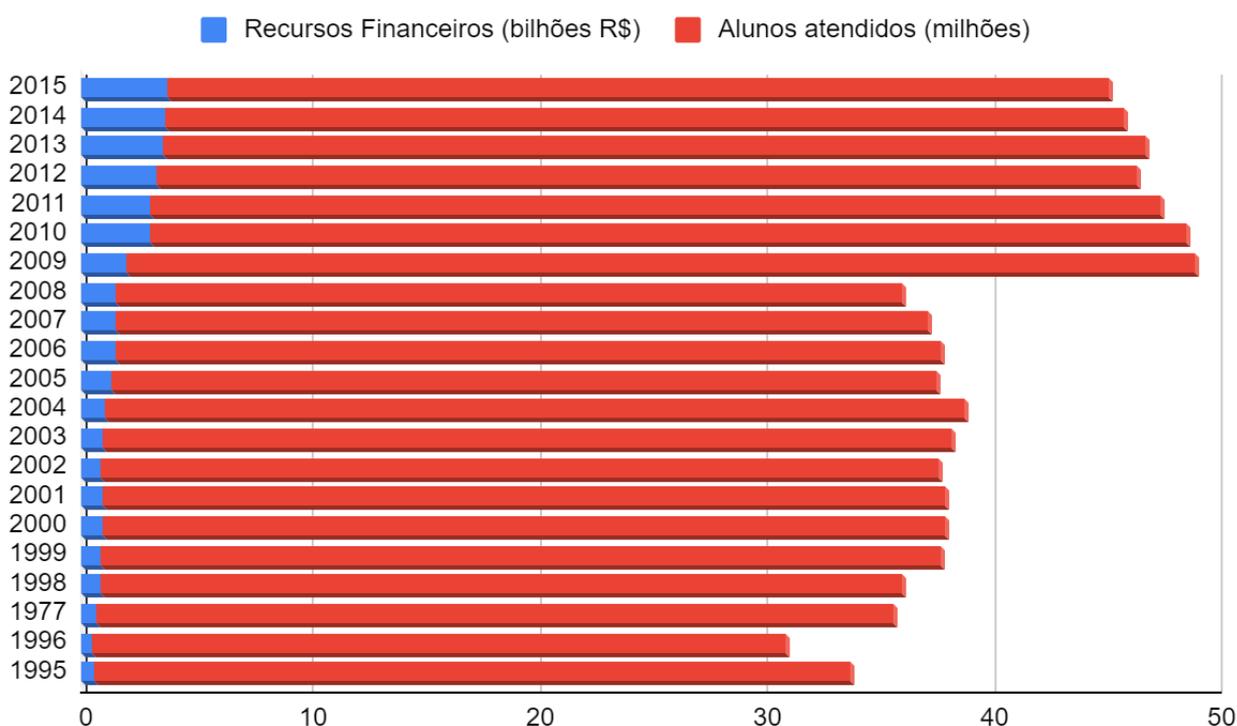
Percebe-se no exposto acima que, apesar de apresentar um percentual predominantemente crescente na participação da agricultura familiar quanto ao volume de recursos, este não alcança em nenhum dos anos o estipulado por lei.

Apesar de que os dados e impactos sejam considerados positivos pela ampla maioria dos estudos realizados sobre o tema, a política não atingiu ainda um ponto de cumprimento dos patamares mínimos legais exigidos para o programa, que seria a alocação de ao menos 30% dos recursos repassados pelo FNDE aos municípios, para compras de agricultores familiares. Bonduki; Palotti (2021) identificaram que em 2016, dentre 5.360 entes públicos que submeteram a prestação de contas ao PNAE, apenas 85% compraram de agricultores familiares em algum percentual e somente 41% teriam alcançado o mínimo de 30% estipulado em lei. Ou

seja, ao menos 15% sequer compraram de agricultores familiares, e 59% descumpriram o nível mínimo estabelecido em lei, logo, de cumprimento obrigatório³. Isso implica em que, um número significativo de agricultores familiares, poderia ter sido beneficiado pelo acesso à política e não o foi, em grande medida, por dificuldades inerentes às administrações públicas.

Na sequência mostramos a escala massiva com que esse programa é operado no país, denotando um potencial territorial bastante importante, e permitindo espaços de diálogo sobre questões ambientais, climáticas e de segurança alimentar entre agricultores e comunidades escolares.

Gráfico 1 - Montante de recursos financeiros em bilhões de reais e quantidade de alunos atendidos em milhões. Período 1995 a 2015.



Fonte: BRASIL, 2021. Elaboração dos autores, 2021.

*No ano de 2009, foi iniciado o atendimento aos alunos participantes do Programa Mais Educação, que foram incorporados ao quantitativo de matrículas, fato que não ocorreu nos anos subsequentes.

Com mais de 40 milhões de estudantes sendo beneficiários dessas políticas, inúmeras escolas vêm promovendo espaços de estudo e diálogo entre estudantes de forma a compreenderem de onde vem e como são produzidos os alimentos que se consomem na escola, a compreensão dos modelos produtivos em disputa no campo, e o papel da própria escola na compreensão e formação dos alunos para auxiliarem a construir um novo modelo de desenvolvimento para o meio rural (HAMMEL et al. 2021).

³ Cabe salientar que há controvérsias quanto à veracidade das afirmações dos municípios que afirmaram cumprir com o valor mínimo, já que o não cumprimento implicaria em devolução de recursos para o FNDE.

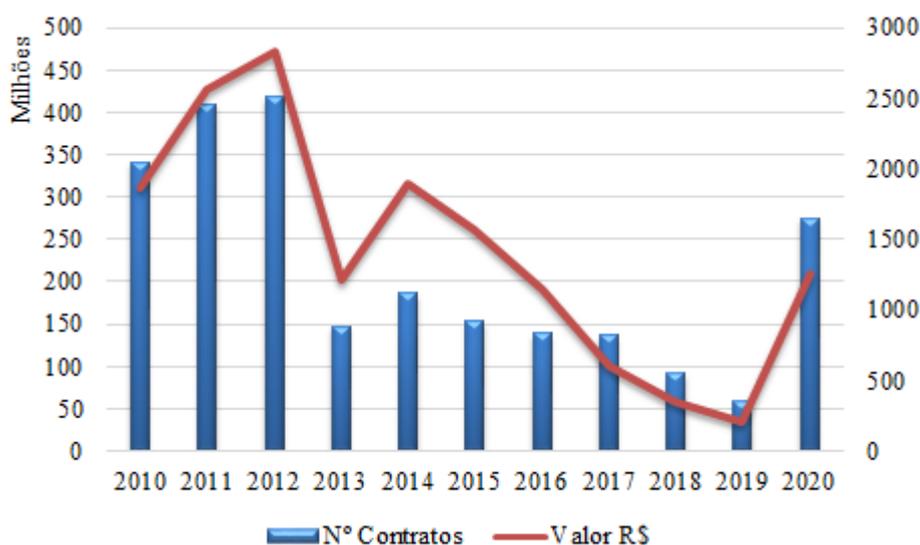
3 BREVE HISTÓRICO E ANÁLISE DOS RECURSOS FINANCEIROS DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS - PAA

Criado no ano de 2003 pelo Governo Federal o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), apresenta como objetivo o combate à fome e a pobreza, busca também o fortalecimento da agricultura familiar e executa ações em prol de uma formação de estoques estratégicos para o Brasil (BRASIL, 2021b).

O orçamento deste programa é proveniente do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e do Ministério da Cidadania (MC). Sua execução é realizada pelo Ministério da Cidadania por meio de termo de adesão com estados e municípios e também pela Conab. Seu público-alvo é “constituído por agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, extrativistas, pescadores, indígenas e integrantes de povos e comunidades tradicionais”. O público beneficiário consumidor é composto por “indivíduos em situação de insegurança alimentar, nutricional e aqueles atendidos pela rede de assistência social” (BRASIL, 2021b).

O volume de recursos financeiros operacionalizados por meio do PAA mostra-se instável na última década, apresentando declínio, conforme pode ser observado no gráfico 2.

Gráfico 2 - Programa de Aquisição de Alimentos em âmbito nacional. Período 2010 a 2020.



Fonte: BRASIL. CONAB, 2021. Elaboração dos autores, 2021.

*Os dados disponibilizados consideram as modalidades Compra com Doação Simultânea – CDS e Apoio à Formação de Estoques – CPR-Estoque. A modalidade Aquisição de Sementes não apresenta opção de pesquisa na opção consultada.

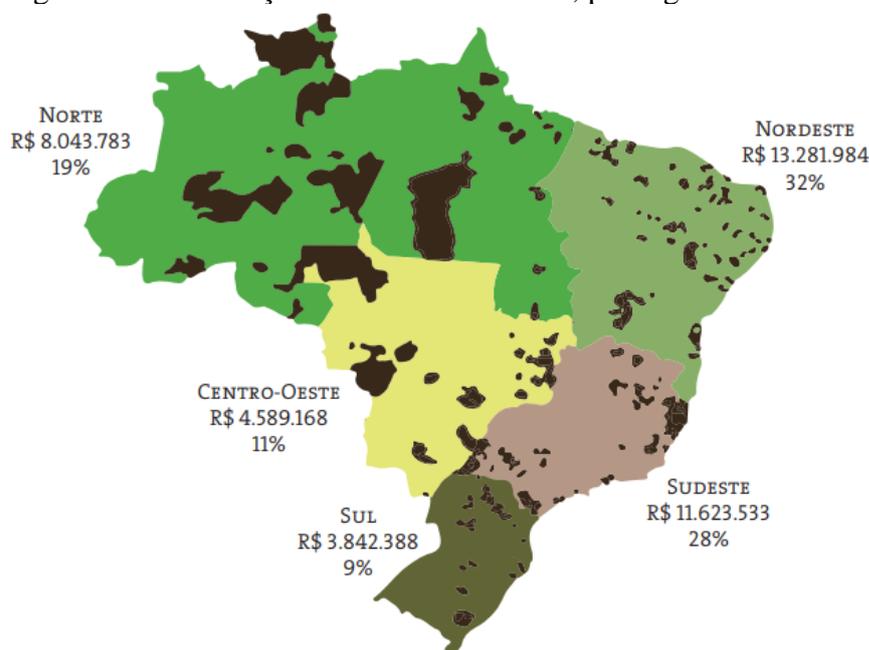
Observando o acumulado para o período de 2010 a 2020 foram disponibilizados por meio do PAA o montante de R\$ 2,6 bilhões formalizados em 14.140 contratos, perfazendo uma

média de R\$ 182.882,82 por contrato. Quanto às modalidades e origem dos recursos, 88,77% do valor são oriundos da modalidade CPR - Doação com recursos do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), representando 92,88% do número de contratos totais. Na modalidade CPR - Estoque com recursos do MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário) foram operacionalizados 605 contratos num montante que representa 6,97% do recurso financeiro total do período. Os contratos CPR- Estoque/MDS representam 4,26% do volume total de recursos financeiros operacionalizados e 2,84% com relação ao número de contratos. Neste período não houve operacionalização de contratos na modalidade CPR - Doação/MDA.

Considerando o montante no ano de 2010 contabilizado em R\$ 310.328.923,25, atualizando-o pelo IPCA - IBGE (até data base 12/2020), tem-se o valor atualizado de R\$ 543.349.512,00. Valor este inferior ao operacionalizado em 2020 que perfêz o montante de R\$ 208.312.575,96 mesmo sem uma correção de poder aquisitivo (considerando a inflação medida pelo IPCA do período).

Em relatório detalhado sobre as operacionalizações do PAA para o ano de 2019, o Compêndio de Estudos Conab, mostra de maneira mais detalhada o montante incluindo a modalidade Aquisição de Sementes, sendo apresentado o volume total de R\$ 41.380.857,26, recursos oriundos do MC e do Mapa (BRASIL, 2020, p. 8). Ainda considerando o ano de 2019, informações sobre o volume de recursos financeiros distribuídos por região e unidade de federação podem ser observados na Figura 1, e ainda, na Figura 2, o número de agricultores beneficiados por este programa por região.

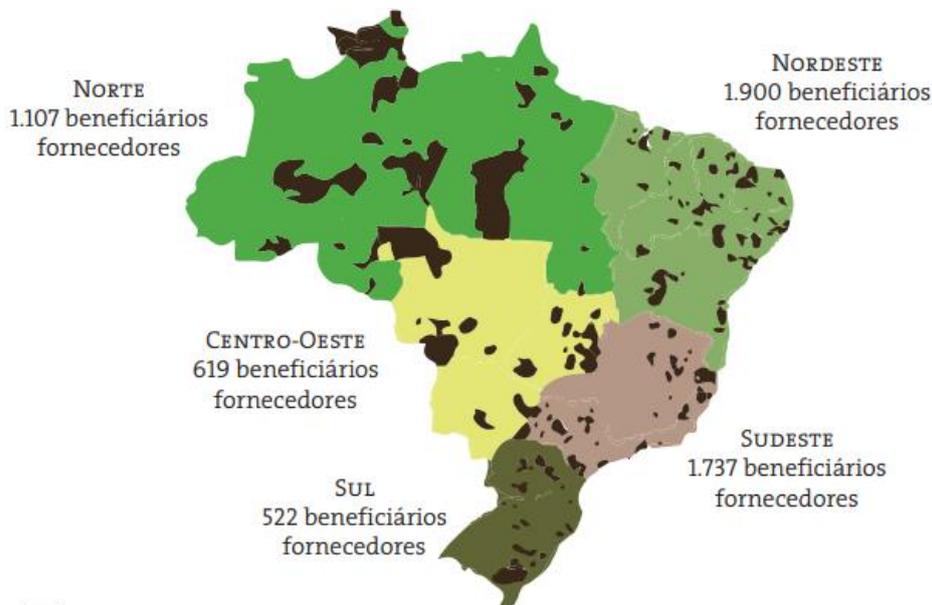
Figura 1 – Distribuição de recursos do PAA, por região e Unidade da Federação, em 2019.



Fonte: BRASIL. CONAB, 2020.

Com relação ao montante de recursos, as regiões Norte e Nordeste representaram mais de 50% da execução do PAA em 2019. Segundo relatório da Conab isso se deve aos critérios de distribuição de recursos por unidade de federação, pelo grau de vulnerabilidade da população (pelo IDH e Escala de Insegurança Alimentar) e pelo CADÚnico (BRASIL, 2020).

Figura 2 - Número de agricultores familiares do PAA, por região, em 2019.



Fonte: BRASIL. CONAB, 2020.

Observe-se que o número de agricultores beneficiados é ínfimo em relação ao número total de estabelecimentos da agricultura familiar no país. Segundo compêndio CONAB⁴, “no ano de 2019, o total de agricultores familiares foi de 5.885 em todo o Brasil, gerando uma renda média/ano, por agricultor familiar, de R\$ 7.000,00” (BRASIL, 2020, p.15). Informa também que, foram comercializados “14 mil toneladas de alimentos organizados em cooperativas ou associações” (BRASIL, 2020, p.8).

Apesar das limitações de alcance dos recursos e da redução do impacto potencial desse programa, temos que os resultados em termos de promoção da cooperação e agroecologia tiveram significativos resultados positivos.

4 ASPECTOS DA INDUÇÃO DA COOPERAÇÃO - RESULTADOS E DISCUSSÕES

⁴ Para a participação no PAA de 2019, a Companhia recebeu uma demanda em projetos de R\$ 175 milhões de reais, conforme observa-se no Gráfico 10. Esses projetos abrangeram mais de 25 mil agricultores familiares, vinculados a 1.500 cooperativas/associações da agricultura familiar. Destaques para os estados da BA, MG e SP que, somados, representam 30% de toda a demanda (BRASIL, 2020, p.13).

Uma questão central levantada por este trabalho diz respeito a um possível efeito indutor de forte intensidade provocado por essas políticas que buscaram assegurar mercados institucionais para a agricultura familiar. Inicialmente, como pesquisadores inseridos em práticas sociais de promoção à cooperação na agricultura camponesa, fomos instigados por observações empíricas de que algumas das políticas como o Pronaf demonstraram ter efeito inibidor e até reversor de experiências agroecológicas em áreas de acampamento ou pré-assentamentos de reforma agrária; ao passo que não demonstram ter qualquer efeito indutor, contudo tampouco efeito negativo, em relação à cooperação agrícola.

Diferentemente, observações empíricas identificaram efeito indutor positivo sobre ambos elementos, a questão do modelo produtivo (agroecologia) e da cooperação entre os agricultores⁵, quando foram aplicadas as políticas de acesso a mercados institucionais como o PAA e PNAE. Essa constatação se deu de forma ampla por todo o território nacional e em trocas de informações com militantes sociais e pesquisadores.

De posse desses dados iniciais, e sem condições, no entanto, no momento da pandemia de aprofundar as pesquisas de campo, buscou-se adiantar algumas reflexões e revisões de literatura em vista de buscar compreender o porquê desses fenômenos. E também adiantar possíveis suposições e hipóteses a serem testadas futuramente.

Esse fenômeno já havia sido identificado por alguns autores em estudos relacionados aos Programas citados. Vamos trazer alguns deles para contribuir à caracterização da questão em uma dimensão mais ampla. Corá; Izuka; Junqueira (2016), identificaram uma ampliação sob incentivo das políticas públicas de compras institucionais, da criação e do número de sócios de cooperativas e associações da agricultura familiar. Os fatores apontados por eles foram trazer melhorias nos aspectos de comercialização e gestão da produção dos agricultores.

Já Ossemer; Parisotto (2021), analisaram como a política de compras públicas por esses dois programas influenciaram na formação de redes de cooperação na agricultura familiar no município de Rio do Sul (SC). Encontraram que os agricultores daquele município buscaram ativamente o fortalecimento de algumas redes de cooperação, em vista de acessar os programas, especialmente o PNAE. Outros trabalhos também apontaram nesse sentido.

Em relação a quais aspectos da política de aquisição de alimentos por mecanismos de compras públicas poderiam ser fatores de indução à cooperação e agroecologia podemos identificar preliminarmente os que seguem:

⁵ Há várias situações de indução inclusive da cooperação de agricultores e suas organizações com outras organizações cooperativas ou empresas capitalistas, visando por exemplo, o processamento prévio da produção dos agricultores antes da entrega às escolas (ex. fabricação de iogurtes, farinhas e fubás...) possibilitando aumento do valor agregado.

a) Efeitos diretos (explícitos) da política

- Reserva de Mercado para uma parcela dos recursos à agricultura familiar - estabelecimento do patamar obrigatório mínimo de 30% dos recursos repassados pelo FNDE.
- Direcionamento explícito para a compra de alimentos e não para commodities que em geral já dispõem de canais de comercialização firmemente estabelecidos e, em geral, sob controle de agentes do agronegócio.
- Priorização através de preços-prêmios, da aquisição de produtos agroecológicos. Entretanto, é importante ressaltar que não há obrigatoriedade de compra de orgânicos/agroecológicos, sendo essa uma decisão discricionária do agente público encarregado da compra.
- Articulação com outras políticas públicas (extensão rural, programas municipais, etc.)
- Exigência formal de participação intermediada por organizações associativas da agricultura familiar (habilitadas com DAP Jurídica) como condição estabelecida nos editais de chamada pública.

b) Efeitos indiretos da política

- Mecanismos burocráticos empregados pelas prefeituras ou entes públicos que, de forma indireta e não consciente de parte do agente público, tiveram papel indutor da cooperação:

“Chama-se os agricultores familiares, que eles podem participar tanto na forma individual quanto em associações, cooperativas, para participarem dessa chamada pública e o preço está definido, eles não virão competir por preço, eles virão vai ser verificada a habilitação, ou seja, a documentação deles que já está estipulada no edital de chamada pública e aí sim tem os critérios de desempate, caso haja dois interessados no mesmo produto (...) há a questão da preferência de contratação em que se a preferência é primeiro para as cooperativas, para as associações, e aí sim em segundo o agricultor individual (ENTREVISTADO B/2)” (OSSEMER; PARISOTTO, 2021 p. 155).

- Aspectos ligados à garantia de entrega dos produtos pelos agricultores familiares, que facilitam a gestão pelos entes públicos, e que induzem a cooperação.

percebeu-se durante a pesquisa de campo que existe um controle de produção, os agricultores se organizam desde o plantio, para que não coincida a época de colheita, garantindo que durante o semestre da licitação não falte o produto. Este controle também é um dos fatores que justifica a preferência de contratos do governo municipal que visam a entrega contínua de produtos com cooperativas e associações, uma vez que, se contratados agricultores individualmente podem acontecer imprevistos na lavoura deixando a rede municipal de ensino ficará sem o produto, o que de certa forma afeta o cumprimento dos cardápios escolares. Este é um aspecto de melhoria que já foi implantado pelo governo municipal (OSSEMER; PARISOTTO, 2021, p. 156).

- Aspectos ligados à logística de entrega dos produtos, facilitada pela articulação em organizações associativas
- Dificuldades burocráticas, logísticas e econômicas para o fornecimento de alimentos em localidades distintas do município de origem dos agricultores, que não seja em esquemas associativos.
- Exigências em termos de qualidade e atendimento de princípios sanitários que implicam investimentos além da capacidade individual de atendimento pelos agricultores familiares.

Os fatores explicativos ainda estão sendo investigados e certamente haverá novos elementos a serem incorporados na medida em que as investigações e revisões bibliográficas avancem no corpo da pesquisa.

5 DISCUSSÕES E CONCLUSÕES

O período 2005-2014 se caracterizou pela ampliação e direcionamento de programas públicos de acesso a mercados, propiciado pelas políticas desenvolvidas a partir do período de democratização e acentuadas com os governos progressistas. Dentre os programas estão principalmente o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Esses programas apresentam características inovadoras ao possibilitar, de um lado, a simplificação dos processos de aquisição de alimentos para programas públicos, dispensando licitações que, por suas exigências burocrático-legais afastariam irremediavelmente os camponeses e suas organizações do certame licitatório.

Por outro lado, estabeleceram reserva de mercado para a agricultura familiar ao possibilitar que no mínimo 30% dos recursos deveriam ser destinados a compras efetuadas junto ao segmento da agricultura familiar e reforma agrária. Ainda que, menos de 10% das famílias assentadas e um percentual ainda menor dos agricultores familiares acessem esses programas, as que o fizeram, retomam o processo organizativo, em vista de assegurar as condições mínimas exigidas para o fornecimento aos programas citados. Com isso houve uma efervescência da cooperação, ainda que em pequena escala, resultando na retomada de várias associações e cooperativas.

Ao exigir a contratação através de organizações da agricultura familiar (associações e cooperativas), tais programas impulsionaram a revitalização e/ou criação de entidades associativas de caráter econômico que necessariamente precisam estar organizadas tanto no aspecto formal quanto político-organizativo para dar conta das tarefas de produção, transformação, gestão, e resolução de problemas e conflitos decorrentes da inserção na cadeia

fornecedora de alimentos para os programas públicos.

Outro aspecto relevante, mas ainda necessitando de estudos mais amplos, diz respeito à promoção do modelo agroecológico nos assentamentos e a questão da cooperação. Percebe-se em várias iniciativas em que se desenvolve a produção agroecológica, a reemergência do fenômeno da cooperação entre os agricultores, inclusive com a formação de grupos de base, de associações e da retomada de processos de mutirão e apoio mútuo direto entre os agricultores.

A agroecologia por ser mais intensa em trabalho (e por não dispormos no Brasil de maquinário agrícola voltado aos camponeses), mas também por pressupor a construção social de conhecimento, o diálogo de saberes, estimula a participação conjunta dos agricultores em coletivos de base, onde se percebe a emergência de formas de cooperação que por décadas haviam sido descartadas, apontando aí, um potencial bastante promissor: a promoção da agroecologia e da cooperação como elementos de uma nova sociabilidade camponesa no meio rural brasileiro.

REFERÊNCIAS

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.

_____. CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Boletim da Agricultura Familiar** / Companhia Nacional de Abastecimento. - v.1, n.1 (2021-). – Brasília: Conab, 2021b.

CARDOSO, V. A.; LOURENZANI, A. E. B.; AMORIM, F. R. **A importância do PNAE para a renda dos agricultores familiares no Município de Tupã-SP**. in: Research, Society and Development, v. 9, n. 8, e846986178, 2020 Available from: https://www.researchgate.net/publication/343364697_A_importancia_do_PNAE_para_a_renda_a_dos_agricultores_familiares_no_Municipio_de_Tupa-SP [accessed Sep 10 2021]

CHAVES, L. G. et al. **O programa nacional de alimentação escolar como promotor de hábitos alimentares regionais**. Rev. Nutr., Campinas, nov./dez., 2009, p.859. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1415-52732009000600007>> . Acesso set. 2021.

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

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

CORÁ, M. I.; IZUKA, E. S.; JUNQUEIRA, L. A. **Políticas Sociais e a Agricultura Familiar no Brasil: Desafios na Construção de Parcerias, Colaboração e Redes Sociais**. in: Revista NAU Social - v.7, n.12, p. 83-97 Maio/Nov 2016

HAMMEL, A. C. et al. **ESCOLAS MULTISSERIADAS DO PARANÁ: um estudo a partir do programa Escola da Terra**. Curitiba: CRV, 2021.

MELÃO, I. B. **Produtos sustentáveis na alimentação escolar: o PNAE no Paraná**. IPARDES, Curitiba, v.2, n.2, p. 87-105, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/cadernoipardes/article/view/533/714>>. Acesso set. 2021.

OSSEMER, L. da Silva; PARISOTTO, IR dos Santos. **Redes de cooperação: Estudo sobre a cooperação na agricultura familiar catarinense**. Revista Unioeste, 2021.

TRICHES, R. M.; BARBOSA. L. P.; SILVESTRI. F. **Agricultura Familiar e Alimentação Escolar no Estado do Paraná: uma análise das chamadas públicas**. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba. v.37, n.130, p.1-15, 2016. Acesso set. 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.