



**DO CAMPONÊS AO AGRICULTOR
FAMILIAR: O ACESSO AOS MERCADOS
INSTITUCIONAIS A PARTIR DO PNAE**

**FROM THE PEASANT TO THE FAMILY FARMER:
THE ACCESS TO INSTITUTIONAL MARKETS FROM
PNAE**

**DEL CAMPESINO AL AGRICULTOR FAMILIAR:
EL ACCESO A LOS MERCADOS
INSTITUCIONALES A TRAVÉS DEL PNAE**

LUCIANA DE ALMEIDA GOMES¹
RABAH BELAIDI²

Resumo:

O presente artigo discute o papel da política pública do Programa Nacional de Alimentação Escolar como forma de integrar o camponês ao mercado, no atual cenário capitalista e excludente. Para tanto, empregou-se o método dedutivo e a técnica bibliográfica. O estudo perpassa pela questão do campesinato, pela diferenciação e transformação do camponês em agricultor familiar, a partir de sua inserção no sistema capitalista. Pondera-se que tal inclusão foi possível, sobretudo, a partir de programas como o PNAE, através do qual preceitua-se que, no mínimo, 30% dos recursos federais destinados à aquisição de merenda escolar devem ser adquiridos da agricultura familiar. A partir disso, questiona-se a própria noção de desenvolvimento. Deste modo, mostra-se evidente que o fomento e a criação de políticas públicas como a estudada são positivas ao desenvolvimento rural local e sustentável.

Palavras-chave: agricultura familiar; campesinato; desenvolvimento; mercados institucionais; PNAE.

ABSTRACT

¹ Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (2022). Especialização em Direito Constitucional, com Formação para o Magistério Superior, pela Universidade Anhanguera-Underp (2011) e especialização em Criminologia e Segurança Pública, com ênfase em Violência, Crime e Controle Social, pela Universidade Federal de Goiás (2017). Exerce o cargo de Técnica Judiciária no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. CV: <http://lattes.cnpq.br/9872972724695195>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8407-7897>. E-mail: luciana986@gmail.com.

² Doutor em Direito pela Universidade Panthéon-Assas (Paris 2). Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás. Docente no Programa de Pós Graduação em Direito Agrário. CV: <http://lattes.cnpq.br/4786158485416951>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5036-019X>. E-mail: rbelaidi@ufg.br.

Como citar este artigo:

GOMES, Luciana de
Almeida.

**Revista de Direito
Socioambiental - REDIS,**
Goiás – GO, Brasil,
v. 01, n. 01, 2023, p. 30-45.

Data da submissão:
21/01/2022

Data da aprovação:
06/04/2022



This article discusses the role of a public policy in the Programa Nacional de Alimentação Escolar as a way to integrate the peasant into the market in the current capitalist and excluding scenario. For that, the deductive method and the bibliographic technique were used. The study goes through the question of the peasantry, the differentiation and transformation of the peasant into a family farmer, starting from his insertion in the capitalist system. It is considered that such inclusion was possible, above all, from programs such as the PNAE, through which it is prescribed that, at least, 30% of federal resources destined for the acquisition of school meals must be acquired from family farming. From that, the notion of development is questioned. Thus, it is evident that the promotion and creation of public policies such as the one studied are positive for local and sustainable rural development.

Keywords: family farming; peasantry; development; institutional markets; PNAE.

RESUMEN

El presente artículo discute el papel de la política pública del Programa Nacional de Alimentación Escolar como forma de integrar al campesino al mercado, en el actual escenario capitalista y excluyente. Para ello, se empleó el método deductivo y la técnica bibliográfica. El estudio atraviesa la cuestión del campesinado, por la diferenciación y transformación del campesino en agricultor familiar, a partir de su inserción en el sistema capitalista. Se pondera que tal inclusión fue posible, sobre todo, a partir de programas como el PNAE, a través del cual se preceptúa que, como mínimo, el 30% de los recursos federales destinados a la adquisición de merienda escolar deben ser adquiridos de la agricultura familiar. A partir de ello, se cuestiona la propia noción de desarrollo. De este modo, se muestra evidente que el fomento y la creación de políticas públicas como la estudiada son positivas para el desarrollo rural local y sostenible.

Palabras clave: agricultura familiar; campesinato; desarrollo; mercados institucionales; PNAE.

INTRODUÇÃO

Vive-se a marginalização do campesinato e da agricultura familiar no Brasil, a despeito de esta última ser a grande responsável pela produção da maior parte dos gêneros alimentícios consumidos em âmbito local.

O que se observa é que os grandes latifúndios (monocultores por natureza) e o sistema posto, de uma maneira geral, preterem a agricultura camponesa, condenando parte da população rural à fome e à miséria³. Assim, o camponês encontra sérias dificuldades de se inserir ao mercado e, por consequência, ao capitalismo.

³ Parafrazeando, Marés: “seria irônico, se não fosse marcado por uma tragédia humana, o fato de que os que produzem os frutos da terra não dispõem de alimentos para seus filhos” (MARÉS, 2003, p. 112).

Nesse cenário, de tendências claramente liberais, onde o capitalismo se estabelece e revela as mazelas ligadas ao seu funcionamento, o Estado passa a desempenhar a função de proteção social dos indivíduos, assumindo um relevante papel.

Assim, a partir do início dos anos 2000, a temática relacionada aos mercados institucionais para a agricultura familiar galgou espaço de notoriedade na agenda do governo federal, através dos programas PAA e PNAE (TRICHES; GRISA, 2015).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar, ora objeto de análise, trata-se da política pública de alimentação mais antiga do Brasil (datada de 1954), bem como um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo. Além do seu vultuoso papel relacionado ao direito à alimentação, o PNAE é responsável pela aproximação da agricultura familiar com a alimentação escolar, oportunizando aos agricultores familiares um espaço para a comercialização dos seus produtos.

Dito isso, este trabalho pretende traçar o papel do PNAE enquanto política pública estruturante e chave para o desenvolvimento rural, por beneficiar diretamente a produção da agricultura familiar e de uma série de atores do campo.

Com vistas a alcançar o objetivo proposto, a fim de constituir a base teórica, empregou-se o método dedutivo e a técnica de revisão bibliográfica, utilizando-se dos registros disponíveis, decorrentes de pesquisas anteriores, em documentos impressos e obtidos pela internet.

Assim, o texto organiza-se em três seções, além desta apresentação. Em primeiro lugar (parte II), disserta-se acerca do campesinato, realizando-se uma distinção entre as figuras do camponês e do agricultor familiar; ainda nessa seção, aborda-se o tema mercados institucionais, de maneira genérica, perpassando pela própria questão do desenvolvimento. A parte III discorre sobre a política pública do PNAE, a partir de uma breve perspectiva histórica. Por fim, a parte IV dedica-se à atuação estratégica do PNAE, enquanto garantidor de alimentação adequada e sobretudo vetor de desenvolvimento rural.

1 DO CAMPESINATO AO MERCADO

O campesinato é caracterizado pela fusão entre a unidade de produção e a de consumo. Ele se define a partir do estabelecimento de um equilíbrio microeconômico gerado pela relação entre as necessidades de consumo da família e o trabalho necessário para que elas sejam alcançadas.

Sobre o tema, Abramovay discorre:

O modo de produção é justamente, ele mesmo, uma certa unidade entre relações sociais (família) e forças produtivas (forte peso do trabalho manual) que gera um tipo de

comportamento cujo eixo de determinação é fundamentalmente interno. E nesse sentido preciso que o conceito de modo de produção camponês padece do paradoxo de que, embora inspirado no materialismo histórico, é necessariamente uma categoria sem história: ele permanece igual a si mesmo no curso de sua secular existência (ABRAMOVAY, 1998, p. 100).

Em geral, a agricultura camponesa é pequena, desfruta de poucos recursos e possui limitações para potencializar suas forças produtivas. Todavia, cabe esclarecer que não é a sua dimensão (pequena) que determina sua natureza, mas sim suas relações internas e externas.

Mesmo que atualmente ausentes da mesma significação e importância que possuía nas sociedades tradicionais, o campesinato continua a se perpetuar nas sociedades atuais – integradas ao mundo moderno.

1.1 O Camponês e o Agricultor Familiar

É interessante assinalar que a agricultura camponesa tradicional se difere da agricultura familiar.

Ainda não existe um padrão consolidado quanto a definição daquela última, a despeito das diversas tentativas na sua conceituação. Isso se deve ao fato de que tal termo é relativamente recente na história da produção agrícola brasileira.

Todavia, a título exemplificativo, Diniz Santos e Isaguirre-Torres (2018, p. 249-250) a definem como “prática de produção realizada pelos membros da família ou comunidade tradicional ou não, que, em regra, são donos (se não, possuidores) da terra e dos equipamentos (comunitariamente ou, individualmente)”.

E, a partir de uma perspectiva econômica, o agricultor familiar é aquele que se irrompeu da produção agrícola capitalista, de forma que o lucro é o seu principal propósito, ainda que conte com a ajuda de sua família na elaboração de seus insumos. Assim, os agricultores familiares são tidos como verdadeiros atores no processo de territorialização agrícola dos alimentos, na medida em que, assentados na especulação de valor no mercado, perseguem o lucro com a comercialização dos seus produtos, passando até mesmo a competir com o agronegócio⁴, com a empresa agrária⁵ e com o grande varejo (ESTEVE, 2017).

⁴ Compreendido como atividade que reúne as características de produtividade, tecnologia e ciência, estando relacionada tanto à economia quanto à política. E, de acordo com Santilli: “O agronegócio se caracteriza pela produção baseada na monocultura, especialmente de produtos cujos valores são ditados pelas regras do mercado internacional (soja, milho, trigo, algodão, café etc.), pela utilização intensiva de insumos químicos e de máquinas agrícolas, pela adoção de pacotes tecnológicos (que, mais recentemente, incluem as sementes transgênicas), pela padronização e uniformização dos sistemas produtivos, pela artificialização do ambiente e pela consolidação de grandes empresas agroindustriais” (2009, p. 60).

O agricultor familiar, portanto, ainda que possa se utilizar do trabalho dos componentes da sua família, não mais produz num sistema de organização predominantemente doméstica. O que se vê, na verdade, é um afastamento da produção caseira e uma aproximação da economia de mercado, que converte o agricultor em produtor individual, sujeito às formas de concorrência⁶ (OLIVEIRA, 2007).

Lado outro, intimamente ligada à produção familiar como um meio de reprodução social, tem-se a agricultura camponesa tradicional. Ela se trata de uma das formas de agricultura familiar, na medida em que se baseia na relação entre propriedade, trabalho e família. Entretanto, ela possui especificidades que se referem aos objetivos da atividade econômica, às experiências de sociabilidade e à forma de sua inserção na sociedade global (WANDERLEY, 1996).

Dito isso, são características das sociedades camponesas: a existência de relativa autonomia diante da sociedade global; a importância estrutural dos grupos domésticos; um sistema econômico de autonomia relativa; uma sociedade de interconhecimentos e a função decisiva dos mediadores entre a sociedade local e a sociedade global (WANDERLEY, 1996). Observa-se, então, a especificidade do seu sistema de produção e a centralidade da constituição do patrimônio familiar.

Todavia, o que não é colocado em questão, ao se falar em campesinato, são os limites desta racionalidade econômica; e tal fato ocorre porque os economistas não estudam a fundo o conjunto do ambiente social em que a vida camponesa acontece. Nesse sentido, Abramovay compreende que “a racionalidade econômica do campesinato é necessariamente incompleta porque seu ambiente social permite que outros critérios de relações humanas (que não os econômicos) sejam organizadores da vida” (ABRAMOVAY, 1998, p. 101).

Assim, a família e a comunidade emprestam sentido à atividade camponesa. Não se separam as dimensões do trabalho e da vida. Pelo contrário: “A unidade indissolúvel da existência está também no conjunto de significados vitais que os elementos básicos do trabalho incorporam” (ABRAMOVAY, 1998, p. 102). Por isso, “a terra não é um simples fator de produção, as outras unidades produtivas não são apenas concorrentes e os comerciantes não são só sanguessugas” (ABRAMOVAY, 1998, p. 102).

⁵ É entendida como uma empresa que tem por objeto o exercício principal de dada atividade agrária. Ela provém da combinação de terra, do investimento nela realizado e destinado à produção, da organização do trabalho desenvolvido no bem imóvel, dos bens móveis e semoventes nela existentes, dos elementos integrados que determinam a destinação à produção. Tais elementos, analisados em conjunto e sistematizados, voltam-se à produção de bens com o intuito de lucro. Assim, a ideia de universalidade de fato corresponde ao instituto que reúne o conjunto de bens de que se compõe a empresa agrária (SCAFF, 1997).

⁶ Nessa perspectiva, cabe pontuar que “a racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 15). Assim, “o neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modelo de governo de homens segundo o princípio universal da concorrência” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 15).

Destarte, a racionalidade fundamentalmente econômica afasta-se da definição do modo de vida camponês, notadamente em razão de sua organização social específica, bem como em virtude da forma como integra a sociedade global. Assim, o campesinato não se mostra autossuficiente do ponto de vista produtivo.

Outro ponto que merece destaque, portanto, nesse cenário, é o fato de que o camponês enfrenta condições precárias de produção, na medida em que o que chegou para ele foi a frente de expansão. José de Souza Martins esclarece que “para uns, a frente de expansão aparece como sendo expansão da sociedade nacional; para outros, como expansão do capitalismo e para outros, até, como expansão do modo capitalista de produção” (2019, p. 136).

O mercado opera, nessa frente, “através dos comerciantes dos povoados, com critérios monopolistas, medidos quase sempre por violentas relações de dominação pessoal, tanto na comercialização de produtos quanto nas relações de trabalho” (MARTINS, 2019, p. 137).

Nesse contexto, o caráter familiar da produção agrícola camponesa resulta de uma conformação com as condições técnicas tradicionais, que, por sua vez, exige um trabalho intensivo, com o qual apenas os integrantes da família aquiescem.

No interior das sociedades capitalistas modernas, a agricultura camponesa se dissemina como uma pequena produção mercantil. E o pequeno produtor mercantil, por sua vez:

(...) procura unicamente meios de trabalho e subsistência, convém, perfeitamente, ao modo de produção capitalista uma vez que ele obriga o pequeno produtor mercantil a produzir; ele pode ser inclusive um excelente meio para a exploração capitalista do trabalho social agrícola na medida em que o pequeno produtor mercantil reage a qualquer diminuição de seu nível de vida com um acréscimo de seu esforço produtivo e em que toda intensificação deste gênero permite extrair uma mais valia crescente sobre seu trabalho. O modo de produção capitalista pode, portanto, apropriar-se do trabalho do trabalhador agrícola que é camponês, como o faz com todo trabalhador, “pela mediação da troca”, conservando, assim, sua forma de pequeno produtor mercantil (WANDERLEY, 1996, p. 07).

Deste modo, o que se observa é que o vínculo do agricultor com o mercado, na maior parte das vezes, se refere à compra de sua subsistência e à venda dos produtos do seu labor. Especialmente porque parte significativa dos componentes materiais introduzidos no processo de produção não foram efetivamente transformados em mercadorias – o que intensifica as possibilidades de alternativa.

Salienta-se, no entanto, que supracitada alternativa não se confunde com independência e soberania econômica do produtor. Pelo contrário:

(...) ela é a reação a um ambiente econômico onde tudo leva o agricultor à mais completa dependência pessoal daqueles pelos quais passa sua inserção na divisão social do trabalho.

Nesse sentido, o caráter imperfeito dos mercados é um elemento central na definição do campesinato (ABRAMOVAY, 1998, p. 116).

Portanto, depreende-se que as sociedades camponesas são inconciliáveis com o espaço econômico no qual predominam relações visivelmente mercantis. E, a partir do momento em que os aparatos de preços conquistam o papel de determinar a produção (exercendo princípio alocativo do trabalho coletivo), a mutualidade e a personalização que envolvem os laços sociais perdem seu lugar, retirando a característica camponesa da estrutura social.

Percebe-se, então, que a inserção dos camponeses ao mercado opera-se de forma que, continuamente, subsiste a influência de determinados agentes econômicos sobre a composição dos preços.

Na seara econômica, Abramovay destaca a relevância da presença:

ao lado de uma agricultura funcionando segundo os mecanismos nacionais de mercado, de uma ampla camada de produtores cuja pobreza impede o acesso ao crédito, obriga o uso de empréstimos junto a comerciantes locais e favorece a reprodução — neste caso, evidentemente, num processo de deterioração acelerada — da estrutura econômica típica da sociedade camponesa (ABRAMOVAY, 1998, p. 123).

A agricultura familiar contemporânea, desenvolve-se, então, num ambiente que reprime o camponês, compelindo-o a abandonar suas próprias particularidades. E, de maneira contraditória e paradoxal, o sistema econômico posto extermina a produção camponesa ao mesmo tempo em que eleva a agricultura familiar como alicerce (social) fundamental para o seu desenvolvimento.

Nesse diapasão, o desenvolvimento rural não pode ser compreendido como mera ampliação das atividades de cunho agropecuárias⁷. Sobretudo porque há uma grande parcela da agricultura familiar, localizada principalmente nas áreas mais pobres, que sequer alcança sua afirmação econômica, em razão do já citado ambiente social que a (des)conecta do mercado.

Isso é o que ocorre “sempre que no ambiente local e regional as famílias têm reduzidas margens de escolha na comercialização de seus produtos, na obtenção de financiamentos, na compra de insumos e no acesso à informação” (ABRAMOVAY, 1999, p. 08). Desta feita, nos poucos casos em que essas famílias têm acesso ao crédito agrícola rural, há retorno imediato quanto à produção, bem como é visível o crescimento da sua renda.

Supramencionados fatos desvelam-se porque a família – a partir do momento em que o crédito formal chega, reitera-se – alcança sua autonomia do meio de dependência clientelista a que

⁷Aliás, a noção de desenvolvimento considerando tão somente aspectos mercadológicos e industriais em detrimento de outras dimensões importantes gerou (e gera) consequências sociais e ambientais, em especial nos países de Terceiro Mundo ou periféricos.

está associada. Com isso, ela passa a ter a possibilidade de se incorporar a mercados competitivos, ainda que essa inserção esteja relacionada à produção que vinha sendo desempenhada até então.

Em vista disso, “o importante é que, mesmo nos mercados convencionais de produtos agrícolas, há um espaço significativo a ser ocupado pela agricultura familiar” (ABRAMOVAY, 1999, p. 08). E, assim, a sua performance estará atrelada à sua aptidão de sistematização local e à pressão realizada sobre as entidades públicas e privadas, com vistas a alterar a gradação de sua integração social.

Outrossim, a procura por novos mercados perpassa pela consciência sobre as transformações do papel que o meio rural possui para a sociedade. Ora, por mais primordial que seja a produção de forma barata de alimentos reputados básicos⁸, também cresce a demanda por produtos diferenciados, condizentes aos mercados de qualidade⁹.

1.2 Os Mercados Institucionais

No período compreendido entre 2000 e 2010, certas cadeias agroindustriais “cresceram substancialmente à frente do conjunto da economia e o fizeram graças à inserção externa que vem realizando, sob as condições externas e de economia política interna que aqui caracterizamos como economia do agronegócio” (DELGADO, 2012, p. 107).

O que se evidencia, nos anos 2000, “é o relançamento de alguns complexos industriais, da grande propriedade fundiária e de determinadas políticas do Estado, tornando viável um peculiar projeto de acumulação de capital” (DELGADO, 2012, p. 109).

Mas, concomitantemente a isso, desde o início dos anos 2000, o tema mercados institucionais para a agricultura familiar alcançou importante espaço na agenda do governo brasileiro, sobressaindo-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (TRICHES; GRISA, 2015).

Com o PAA e o PNAE, há um verdadeiro (re)direcionamento do mercado para dar espaço ao pequeno e médio produtor rural, incluindo-o no sistema capitalista. Não se trata, portanto, de uma política com viés “socialista”, mas de uma forma de inserir no mercado o indivíduo que resiste a ele e/ou é dele excluído.

A partir de tais programas, passa a ser reconsiderado o papel das compras governamentais, a fim de transformá-las em instrumentos estatais de criação e fomento de mercados para a agricultura familiar. Atuam, assim, como estratégias para a produção de alimentos, considerando os

⁸ Gêneros alimentícios como arroz, feijão, milho e mandioca.

⁹ Que, segundo Abramovay, “vão desde cogumelos e escargots até produtos que não contenham insumos químicos em sua composição ou artigos destinados à indústria farmacêutica” (ABRAMOVAY, 1999, p. 09).

circuitos locais de produção. E, ao mesmo tempo, tais políticas públicas, são promotoras de segurança alimentar¹⁰, viabilizando melhorias na qualidade da alimentação¹¹ dos beneficiados.

Mesmo que o PAA¹² seja considerado por muitos como política pública estruturante, por excelência, e ainda que reconheçamos a grande vultuosidade de referido programa, este artigo cingir-se-á à análise do PNAE¹³.

2 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Política pública pode ser conceituada como a soma das atividades dos governos que, agindo diretamente ou através de delegação, influenciam os cidadãos. Logo, trata-se de um conjunto de ações do governo voltadas a produzir efeitos específicos.

Nesse diapasão, a política pública orientará a ação estatal, diminuindo os efeitos de um dos problemas constitutivos do regime democrático, que é a descontinuidade administrativa resultante da renovação periódica dos governantes, com vistas a potencializar os recursos disponíveis.

2.1 Uma Breve Perspectiva Histórica

Originariamente chamado de PNME – Programa Nacional de Merenda Escolar, o PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar foi criado, em 1954, pela CNA – Comissão Nacional de Alimentação, instituição vinculada ao Setor de Saúde Pública, do Ministério da Educação e Saúde

¹⁰ A noção de segurança alimentar passou a ser largamente utilizada a partir da década de 70, ainda que seu surgimento seja datado de 1950, – período em que, pós Segunda Guerra Mundial, a população europeia passa a sofrer com crise de produção de alimentos, os quais mostravam-se insuficientes para suprir as necessidades locais. A partir desse cenário de escassez de comida e, utilizando-se de tal argumento, os Estados passaram a aumentar a produção de seus próprios alimentos, com vistas a evitar crises alimentares causadas por boicotes políticos ou pela atuação militar extensiva, resguardando assim a segurança nacional interna de seus países. A segurança alimentar, à vista disso, sempre esteve relacionada ao Estado que tem o papel de promover políticas públicas para assegurar o direito à alimentação a toda sua população (ADAS, 2004)

¹¹ É importante ressaltar que a alimentação de qualidade passa pelo acesso e pela produção de gêneros alimentícios também de qualidade, enquanto que o combate à fome passa pelo enaltecimento dos potenciais produtivos e das capacidades das populações que, até então, estiveram excluídas das formas hegemônicas de progresso técnico na agricultura.

¹² A título de esclarecimento, cabe pontuar que o PAA atua comprando alimentos oriundos da agricultura familiar (com dispensa de licitação), destinando-os às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, bem como àquelas acolhidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino. Opera, também, na formação de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e na constituição de estoques pelas organizações da agricultura familiar. Deste modo, além de viabilizar o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais, o PAA fortalece circuitos locais, regionais e redes de comercialização; enaltece a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; promove hábitos alimentares saudáveis e estimula o cooperativismo e o associativismo.

¹³ Esta que, por sua vez é a política pública mais antiga relacionada à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), sendo reputada como a maior (em termos de abrangência) como garantia do direito humano à alimentação saudável.

Pública. Com caráter assistencial, o programa objetivava, em suma, reduzir a desnutrição do escolar e melhorar os hábitos alimentares.

Em 1955, o PNAE foi transferido do Ministério da Saúde para o Ministério da Educação e Cultura, passando a ser um programa federal oficial (com a edição do Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955).

Com a promulgação da Lei de Descentralização do PNAE – Lei nº 8.913, de 12/07/1994, o programa deixa de se reduzir à entrega de alimentos do Governo Federal aos estados e municípios, sem respeito aos hábitos alimentares regionais, transformando-se numa ação coordenada, com planejamento e diretrizes.

Assim, com a descentralização ocorrida em 1994, surgiram ações de incentivo à pequena produção local, das quais destacam-se: o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola; a inclinação pelos produtos in natura, privilegiando-se a compra da produção local; a instrução para a descentralização das aquisições, abstendo-se da compra de alimentos de monopólios; e a constituição da modalidade de gestão escolarizada.

Ao longo dos anos, com a transferência de sua administração para o nível local, o desenvolvimento e a consolidação do PNAE deram-se no sentido da busca uma alimentação saudável, em conformidade com os princípios de SAN – Segurança Alimentar e Nutricional, preocupado em definir regras que incentivem o desenvolvimento local por parte do Governo Federal.

Foi no interior das políticas alimentares de segurança alimentar e nutricional e do Programa Fome Zero (do Governo Federal) que, a partir do ano de 2003, acentua-se a reconsideração dos programas alimentares, em especial o de Alimentação Escolar. Assim, com essa nova configuração do Estado, acenou-se para o compromisso do Estado com a inclusão dos pequenos produtores e com o reexame dos hábitos alimentares e das condições nutricionais da população.

Nesse contexto, com o objetivo de reconhecer e defender o direito à alimentação no Brasil, em 2006, foi promulgada a Lei n. 11.346 – Lei Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional, também conhecida como LOSAN (BRASIL, 2006).

Trata-se da primeira legislação pátria que evidencia a alimentação como um direito fundamental, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal. Ela apresenta, nos seus arts. 2º e 3º, definições acerca do significado do direito à alimentação e da segurança alimentar e nutricional:

Art. 2º **A alimentação adequada** é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na

Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população. **(Grifei)**

§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade (BRASIL, 2006).

Art. 3º **A segurança alimentar e nutricional** consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (BRASIL, 2006). **(Grifei)**

Consoante Rocha (2017, p. 111), “com a promulgação da Losan, a garantia do direito à alimentação torna-se mais que uma reivindicação social. Transforma-se em um compromisso estatal, sendo dever do Estado efetivá-lo”.

E, mais do que a disponibilidade de gêneros alimentícios, o acesso dos alimentos pela população também assume um caráter fundamental para a segurança alimentar, associando-se à redução da pobreza, redistribuição de renda e até mesmo à garantia do poder aquisitivo da população. Noutros termos: mais importante que se produzir alimentos em quantidade para todos é a capacidade de que todos tenham acesso a tais produtos.

Já no que se refere precisamente à forma de aquisição de alimento (objeto de análise deste artigo), em 2009, entrou em vigor a Lei nº 11.947, que criou um elo institucional entre alimentação escolar e agricultura familiar ao estabelecer que:

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da **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. (BRASIL, 2009). **(Grifei)**

Com a mudança nos princípios e formas de aquisição públicas ocorridas a partir de 2009, o PNAE passa a viver um momento fundamental: com essa nova legislação apoia-se efetivamente o desenvolvimento local e sustentável, bem como se promove a SAN.

Isso porque a Lei, no supratranscrito art. 14, resguarda a agricultura familiar, ao tornar obrigatório que, no mínimo, 30% do valor encaminhado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) às entidades executoras¹⁴ do PNAE seja utilizado na compra de alimentos desses fornecedores (agricultores familiares). Além disso, as compras, que até então deveriam

¹⁴ Quais sejam: estados, municípios, Distrito Federal e escolas federais.

seguir as orientações legais de isonomia e da concorrência, passam a ser realizadas com dispensa do processo licitatório, por meio das Chamadas Públicas.

3. ATUAÇÃO ESTRATÉGICA

Feitos tais esclarecimentos, tendo a LOSAN como marco inicial do direito à alimentação adequada, o PNAE atua estrategicamente como garantia de alimentação adequada aos alunos e como vetor de desenvolvimento (socioeconômico e cultural) dos agricultores familiares¹⁵.

O PNAE é considerado, deste modo, como uma forma de minimizar faltas de abastecimento, ao alinhar consumo com produção vinculados à alimentação, promovendo desenvolvimento local e assegurando alimentação saudável.

Quanto ao aspecto de garantia de um direito (fundamental à alimentação adequada e à segurança alimentar e nutricional), a partir dessas aquisições da agricultura familiar e o seu fornecimento à merenda, os alunos têm acesso a produtos de maior qualidade, com procedência conhecida, produzidos com mais sustentabilidade e práticas ambientais adequadas (sem uso de agroquímicos, por exemplo).

Outro ponto relevante é o respeito aos hábitos alimentares, cultura e tradição alimentar da localidade, conforme preceitua o art. 14 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (BRASIL, 2009), na medida em que a aquisição de produtores locais está relacionada a alimentos regionais que compõem uma alimentação saudável, diversificada, equilibrada e com alto poder nutricional – o que é de suma importância. Tudo isso acaba contribuindo tanto para a saúde quanto para o aprendizado dos beneficiados.

Destarte, a alimentação escolar tem seu papel estratégico revelado, assegurando parte das necessidades nutricionais diárias do aluno, que por vezes tem na merenda a principal ou única refeição do dia.

Assim, a produção familiar, que até certo ponto sobrevive ao capitalismo e conserva os valores socioculturais da alimentação, contribui ativamente para a segurança alimentar e nutricional da população local, sendo a grande responsável pelo fornecimento de alimentos internamente.

¹⁵ Mesmo que já conceituada na seção anterior, cabe ponderar que, enquanto categoria profissional, a agricultura familiar é definida oficialmente pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que também aponta as diretrizes para a elaboração da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Para os efeitos do art. 3º desta Lei, “considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.” (BRASIL, 2006).

Lado outro, o PNAE também atua no aspecto de desenvolvimento local. Pois, a partir de referida regra de aquisição, pela merenda (onde há cliente conhecido e fonte pagadora mais confiável), abre-se o mercado com um bom potencial de recursos aos agricultores, intensificando as atividades nas pequenas propriedades familiares¹⁶ e fortalecendo o desenvolvimento econômico, social e cultural, por reter recursos na própria localidade.

Ou seja, com o acesso à política pública do PNAE, o outrora camponês (agora agricultor familiar), que resistia ao mercado (talvez por aversão ao risco), se integra a ele, sendo inserido no capitalismo.

Noutros termos: ao se estabelecer que no mínimo 30% dos produtos adquiridos pela alimentação escolar sejam provenientes da agricultura familiar, gera-se renda, contribui-se para a permanência dos agricultores no campo, aumenta-se a arrecadação dos municípios onde se localizam as cooperativas e as associações (o que é vantajoso para a administração pública) e, ainda, cria-se empregos.

Soma-se à inclusão ao mercado e à conseqüente melhoria econômica, o aumento de práticas ambientais mais ecológicas e sustentáveis¹⁷.

Mais do que desenvolvimento local, portanto, alcança-se um desenvolvimento equilibrado que, segundo Diniz Santos e Isaguirre-Torres (2018, p. 248), é aquele que conjuga “geração de renda, planejamento, controle da atividade econômica, bem-estar social, justiça e, muito importante, meio ambiente”.

CONCLUSÃO

Demonstrou-se neste texto que, mesmo que parem diferenças entre o camponês e o agricultor familiar, ambos enfrentam, em maior ou menor grau, condições frágeis de produção. Isso porque os dois, originariamente, foram alcançados pela frente de expansão, que se mostrou a forma mais precária de ampliação do capital.

Conforme evidenciado, a frente de expansão compreende a difusão de uma rede de trocas e de comércio na qual, via de regra, inexistente dinheiro. Trata-se, pois, de alusão nominal estatuída por

¹⁶ Quanto às propriedades familiares, Benedito Ferreira Marques ensina que este instituto, tipicamente agrário, é de suma importância no processo de democratização da terra, “porquanto atende a um dos princípios basilares do Direito Agrário, que é o de viabilizar o acesso ao imóvel rural a maior número possível de pessoas, notadamente num país como o Brasil, onde há milhões de trabalhadores rurais (os ‘sem terra’), em luta constante por um pedaço de chão no qual possam desenvolver as únicas atividades para as quais têm habitação” (MARQUES, 2004, p. 69).

¹⁷ A agricultura familiar revela-se como mecanismo de grande relevância para a qualidade da alimentação, na segurança alimentar e nutricional (SAN), na valorização cultural dos povos envolvidos em seus processos, bem como na própria preservação do meio ambiente. Constitui-se, dessa maneira, mais do que um setor social e econômico, mas um valor.

quem possui o poder pessoal e o comando dos recursos materiais na sua relação com os indivíduos explorados.

E, nesse cenário de exploração, revela-se o importante papel do Estado enquanto promotor de estratégias voltadas ao desenvolvimento rural, socialmente justas e equilibradas do ponto de vista ambiental. Assim, no panorama de tendências liberais capitalistas, a atuação estatal tem a sua importância destacada a partir da criação e implementação de políticas públicas que, ao mesmo tempo, atendam às demandas do mercado e protejam socialmente os indivíduos e o meio ambiente.

Refuta-se, portanto, a teoria liberal de que o mercado espontaneamente produziria o equilíbrio entre os indivíduos e se admite que ele conserva, sim, desigualdades de condições (as denominadas “falhas do mercado”), que só podem ser sanadas com ações exteriores ao próprio mercado.

A partir dessa necessidade de intervenção do Estado para a proteção social dos indivíduos, desde o início dos anos 2000, o tema mercados institucionais para a agricultura familiar ganhou pauta na agenda do governo, destacando-se as políticas públicas do PAA e do PNAE.

E o que se verifica com tais programas é o redirecionamento do mercado com vistas a incorporar o pequeno e o médio produtor rural – até então excluídos da pauta neoliberal, voltada à concorrência e à centralização dos capitais.

Assim, com o PNAE (objeto de estudo deste artigo) e, principalmente, através do estabelecimento de que, do total dos recursos repassados pelo FNDE, no mínimo, 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor rural ou de suas organizações, alcança-se um desenvolvimento rural equilibrado.

Notadamente porque aludido programa atua de forma transversal e estratégica: além de garantir alimentação adequada, implementa a inclusão dos agricultores familiares no mercado – por meio da regra de aquisição pela merenda –, bem como se mostra como vetor de desenvolvimento (sustentável) da agricultura familiar.

Nesse descortino, sobretudo por colaborar efetivamente com o desenvolvimento do meio rural, com a intensificação da demanda de alimentos produzidos e fornecidos pelos agricultores familiares, a política pública do PNAE tem sua importância reconhecida.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. A microeconomia do comportamento camponês & Os limites da racionalidade econômica. In: ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Editora Hucitec; Campinas: Editora Unicamp, 1998. p. 79-131.

ABRAMOVAY, Ricardo; VEIGA, José Eli. Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). In: GUEDES, Vicente G. F.; SILVEIRA, Miguel Ângelo. **A agricultura familiar como base do desenvolvimento rural sustentável**. Jaguariúna: Embrapa/CNPMA, 1999.

ADAS, Melhem. **A fome: crise ou escândalo?** 2ª edição reformada. São Paulo. Editora Moderna. 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto n. 37.106, de 31 de março de 1955**. Institui a Campanha de Merenda Escolar. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 de setembro de 2019.

BRASIL. **Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm>. Acesso em: 02 de novembro de 2020.

BRASIL. **Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm>. Acesso em: 03 de setembro de 2019.

BRASIL. **Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm>. Acesso em: 03 de setembro de 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programas/ PNAE**. Disponível em: <<http://www.fnede.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 03 de setembro de 2019.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. Boitempo editorial, 2017.

DELGADO, Guilherme Costa. Período de transição – da “modernização conservadora” à economia do agronegócio & Reestruturação da economia do agronegócio anos 2000. In: DELGADO, Guilherme Costa. **Do Capital Financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012. 77-109.

DINIZ SANTOS, Thais Giselle; ISAGUIRRE-TORRES, Katia Regina. Previdência social, desenvolvimento e soberania alimentar no campo brasileiro. **Revista Da Faculdade De Direito Da UFG**, Goiânia, v. 42, n. 2, p. 222–253, 2019. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/52943>>. Acesso em: 22 de agosto de 2020.

ESTEVE, Esther Vivas. **O negócio da comida: quem controla nossa alimentação?** 1ª edição. São Paulo. Editora Expressão Popular. 2017.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 5. ed. rev., atual. e amp. Goiânia: A B, 2004.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira: a degradação do Outro nos confins do humano**. São Paulo: Editora Contexto, 2019.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária**. São Paulo: FFLCH, 2007.

ROCHA, Eduardo Gonçalves. A construção democrática do direito à alimentação adequada e a regulação de alimentos. **Revista de Direito Sanitário**, v. 17, p. 107, 2017.

SANTILLI, J. **Agrobiodiversidade e direitos dos agricultores**. São Paulo: Editora Peirópolis Ltda, 2009.

SCAFF, Fernando Campos. **Aspectos fundamentais da empresa agrária**. São Paulo: Malheiros, 1997.

TRICHES, Rozane Maria; GRISA, Catia. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica de intransigência. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 18, n. 26, p. 10-27, jan./jun. 2015.

WANDERLEY, Maria de Nazareh B. **Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro** in: XX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 20º., Caxambu/MG, 1996. Anais... Caxambu/MG. Outubro 1996.

Direitos autorais 2023 – Revista de Direito Socioambiental.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).