
PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: DESENVOLVIMENTO RURAL, TERRITÓRIOS, MERCADOS E AGRICULTURA FAMILIAR

National School Feeding Program: rural development, territories, markets and family farming

Joseane Carla Schabarum

Nutricionista. Doutora em Desenvolvimento Rural Sustentável – Universidade Estadual do Oeste do Paraná.
Professora colaboradora na Universidade Estadual do Centro Oeste. Alameda Élio Antonio Dalla Vecchia,
838 - CEP 85040-167 - Bairro - Vila Carli, Guarapuava – PR. joseaneschabarum@gmail.com

Antonio Nivaldo Hespanhol

Geógrafo. Doutor em Geografia – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Professor
Assistente Doutor - MS3 da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Rua Roberto Simonsen,
305. Centro Educacional. 19060900 - Presidente Prudente, SP – Brasil. nhespanhol@gmail.com

Wilson João Zonin

Agrônomo. Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural – Universidade Federal do Paraná.
Professor Associado da Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Rua Pernambuco, 1777 - Bloco III - 4º
Piso - Sala 42 - C.P. 91. 85960-000 - Marechal Cândido Rondon – PR. wzonin@yahoo.com.br

Clério Plein

Economista Doméstico. Doutor em Desenvolvimento Rural – Universidade Federal do Rio Grande
do Sul. Professor Adjunto da Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Rua Pernambuco, 1861.
Bairro Industrial. CEP 85.605-300. Francisco Beltrão PR. clerioplein@gmail.com

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo abordar o desenvolvimento, sob a ótica da agricultura familiar (AF) e das políticas públicas (de produção ou comercialização), pelo viés da Teoria Econômica das instituições de Douglas North e do Programa Nacional de Alimentação Escolar, integrando outros pensadores do desenvolvimento territorial e regional. A metodologia é abordagem qualitativa de revisão bibliográfica narrativa. Foram inclusos artigos nacionais e internacionais. Não se utilizou limite temporal, nem de idioma. Quanto aos resultados e discussões abordou-se a contextualização da evolução do conceito de desenvolvimento rural, perpassando ideias de desenvolvimento agrário, agrícola, territorial/local, regional, até situar o conceito atual englobando o aspecto sustentável. Descreveu-se o desenvolvimento a partir da Teoria Institucional de Douglas North e sua relação com a agricultura familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Discutiu-se o impacto territorial de políticas públicas e sua relação campo/cidade. Por fim, foram apresentados aspectos da mercantilização da AF, como são socialmente construídos e imersos nas relações sociais e culturais, quais são a tipologia dos mercados para a agricultura familiar e as suas formas de interação/integração. Conclui-se que apesar de existirem oportunidades de mercado para a agricultura familiar, estes mercados ainda são permeados de entraves e dificuldades que frustram a sua operacionalização.

Palavras-chave: políticas públicas; compras locais; teoria institucional.

Abstract: The present work aims to address development, from the perspective of family farming and public policies (production or marketing) The School Board, by the bias of the Economic Theory of the Douglas North institutions and the National School Feeding Program, integrating other thinkers of territorial and regional development. The methodology is a qualitative approach of narrative bibliographic review. National and international articles were included. No time limit or language was used. As for the results and discussions, it was approached



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

the contextualization of the evolution of the concept of rural development, passing through ideas of agrarian, agricultural, territorial/local regional, until the current concept is placed encompassing the sustainable aspect. The development was described from the Institutional Theory of Douglas North and its relationship with family farming and the National School Feeding Program. The territorial impact of public policies and their relation field/city was discussed. Finally, aspects of the commodification of PA were presented, as they are socially constructed and immersed in social and cultural relations, typology of markets for family farming and their forms of interaction/integration. It is concluded that although there are market opportunities for family farming, they are still permeated obstacles and difficulties that frustrate their operationalization.

Keywords: public policies; local procurement; institutional theory.

1 INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é o maior programa alimentar do mundo, atendendo atualmente cem por cento do alunado público brasileiro, compreendendo mais de 40 milhões de alunos diariamente. Com recursos do PNAE, são adquiridos alimentos e fornecidas refeições aos alunos durante a sua permanência na escola, contribuindo assim para o processo de ensino-aprendizagem, a formação de hábitos alimentares saudáveis e para o desenvolvimento rural sustentável do município ou região em que está inserido (Brasil, 2009).

Ademais, a Lei nº 11.947/2009 estabelece em seu artigo 14 que 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 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, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres (Brasil, 2009).

A leitura do trinômio questão agrária, políticas públicas e desenvolvimento rural é discutida há décadas, no sentido de exemplificar como um tipo de produção capitalista é capaz de promover aumento significativo de produtividade e ao mesmo tempo não saciar a fome, além de causar sérias divisões sociais do campo, levando ao empobrecimento de muitos agricultores, entre outras consequências.

Constata-se ainda a importância de os agentes financiadores para a agricultura manter-se existindo até hoje, uma vez que esses mesmos financiadores determinam, direta ou indiretamente, o tipo de agricultura que será predominante. Não é novidade que o Estado e os agentes financiadores estimularam demasiadamente a agricultura capitalista e todo o arcabouço da revolução verde, deixando marginalizados a agricultura camponesa ou os pequenos produtores (Delgado, 1985).

Dessa maneira, os programas públicos alimentares seriam um exemplo de como o dinheiro público poderia ser utilizado para promover justiça social, saúde, desenvolvimento rural econômico e contribuir com as metas ambientais. Seguindo nessa perspectiva, o PNAE passaria a apresentar-se como um grande potencial para ser utilizado como uma política de caráter estruturante, partindo do princípio de que, ao adquirir gêneros alimentícios da AF, orgânicos ou agroecológicos, construir-se-ia uma nova demanda de produção ambientalmente mais equilibrada, contribuindo para a própria reprodução social da agricultura familiar (Triches, 2010), além de estreitar a relação campo cidade.

Nessa perspectiva, este estudo em específico aborda o desenvolvimento, sob a ótica da agricultura familiar e das políticas públicas, sejam elas de produção ou comercialização. Apresenta a discussão pelo viés da Teoria Econômica das instituições de Douglas North e PNAE integrado nessa visão e outros pensadores do desenvolvimento territorial e regional como Sergio Boisier e Sérgio Schneider.

Portanto, este trabalho está estruturado em quatro sessões. A primeira faz uma breve contextualização sobre a evolução do conceito de desenvolvimento rural, perpassando ideias de desen-

volvimento agrário, agrícola, territorial/local, regional, até chegarmos ao nosso conceito atual englobando o aspecto sustentável. Na segunda sessão, apresenta-se o desenvolvimento a partir da Teoria Institucional de Douglas North, e qual o papel das instituições para o desenvolvimento rural e a agricultura familiar, além do Programa Nacional de Alimentação Escolar como um agente institucional importante frente ao desenvolvimento rural. Na terceira sessão, discutiu-se o impacto territorial sob influência das transformações que são propiciadas por políticas públicas, pela interdependência e interação campo e cidade e a valorização das relações políticas, econômicas, sociais e institucionais capazes de gerar mudanças socioeconômicas. Por fim, são discutidos os aspectos da mercantilização da agricultura familiar, como seus mercados são socialmente construídos e imersos em relações sociais e culturais – com isso, pretendeu-se abordar a tipologia dos mercados para a agricultura familiar e as suas distintas formas de interação e integração com os mercados.

2 METODOLOGIA

Estudo desenvolvido por meio de abordagem qualitativa de revisão bibliográfica narrativa, que, segundo Richardson *et al.* (1999), objetiva levantar informações registradas a respeito de um fenômeno para compreender sua evolução no tempo, ou seja, descrever o estado da arte de um determinado assunto. Pode-se afirmar ainda que “a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras (Marconi; Lakatos, p.166, 2010).

Esta revisão sintetiza e resume, em termos narrativos, o tema abordado. Buscou-se incluir artigos publicados nacional e internacionalmente. Não se utilizou limite temporal nem de idioma. Os dados foram coletados no período de maio a julho de 2020.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nessa sessão são apresentados os conceitos de desenvolvimento (rural), a mercantilização da agricultura familiar e o papel do PNAE, como promotor desses mercados que propiciam esse desenvolvimento, e a sua inter-relação com a matriz institucional.

3.1 Sobre conceitos de desenvolvimento e desenvolvimento rural: quanto evoluímos?

As discussões que permeiam o desenvolvimento e as transformações rurais nunca foram consensuais, na verdade, sempre se configuraram em complexidades e por vezes polêmicas, permeadas pelos intelectuais da época em suas diferentes contextualizações. Desenvolvimento, progresso e crescimento são termos que sempre estiveram associados ao movimento histórico da humanidade e seu sentido.

Abramovay (2004, p. 74) afirma que o desenvolvimento é “confundido com crescimento econômico”. De maneira geral, era com esse conceito que o “desenvolvimento” estava usualmente associado, a essa ideia de crescimento econômico e progresso. Apesar disso, também existiam outras vertentes que o viam como mito ou ainda não atribuíam validade teórica ou prática ao desenvolvimento. Outros aspectos, como ambientais, sociais, dentre outros, passaram a compor a ideia de desenvolvimento com mais força somente a partir na década de 1990 (Favareto, 2006).

Conforme destacam Ellis e Biggs (2005), a ideia do desenvolvimento não segue uma linha linear e constante. Ideias que aparecem pela primeira vez em uma década, muitas vezes ganham força na década seguinte, e só começam a afetar a prática do desenvolvimento rural de forma

generalizada dez ou quinze anos depois que foram apresentadas pela primeira vez, como é o que ocorre claramente com o conceito de desenvolvimento rural sustentável.

A discussão sobre o desenvolvimento rural segue os mesmos paradigmas já conhecidos e inerentes ao capitalismo, como a luta de poder de classe, as desigualdades e diferenciação social no meio rural e agrário, instigadas pelas forças de grande escala.

Posto isso, é importante considerar a evolução do conceito de desenvolvimento até chegarmos ao que denominamos hoje de desenvolvimento rural. Para tanto, três vertentes podem ser aqui destacadas. A primeira relacionada à macroeconomia keynesiana, para a qual o desenvolvimento estava ligado ao mero crescimento econômico. Para medir o desenvolvimento, utilizavam-se indicadores como renda *per capita*, taxa de crescimento, produto interno bruto (PIB), produto nacional bruto (PNB) e a modernização dos meios de produção. Tal vertente não apresentou efetividade, uma vez que até os dias de hoje encontram-se países subdesenvolvidos, ou seja, esse modelo não foi capaz de desenvolver a todos.

A segunda vertente, é uma continuação dessa primeira visão, como se fosse uma "sucessão de etapas". Modelo também fracassado, uma vez que não existem indicadores de como ocorre essa passagem de etapas – além disso, essa visão é ineficaz para guiar as propostas de políticas agrárias. Nesse ponto, nas décadas de 1950 e 1960, ainda se desconsiderava a importância da agricultura como parte do processo de desenvolvimento, sendo frequentemente reforçado o argumento da "superioridade" da indústria, do urbano, da manufatura, e as intervenções no meio rural visavam adequá-lo ou integrá-lo ao meio urbano (Souza, 2000).

Essa visão inclusive é a que enfatiza a importância da extensão rural, a fim de modernizar a agricultura como forma de adequá-la ao mundo moderno e racional, transformá-la de tradicional em moderna e que desenha uma nova estratégia, visando ao crescimento do setor agrícola, denominada de "revolução verde". Essa modernização, baseada em novo padrão tecnológico, tornaria a agricultura mais produtiva e supostamente aumentaria a renda desses agricultores, portanto seria o desenvolvimento rural. No entanto, é a partir da década de 1960 que o meio rural começa a aparecer como importante fator de desenvolvimento, e surgem as primeiras concepções de interdependência do crescimento industrial e agrícola, mas isso já volta a sair de cena na década de 1980 com o enfraquecimento do papel do Estado e de suas políticas (Souza, 2000).

Por fim, uma terceira vertente defende que o desenvolvimento deve se dar através de uma teoria de reestruturação, um processo de transformação social, em que se igualem oportunidades sociais, econômicas e políticas. Assim, "a definição de desenvolvimento poderia ser entendida como a supressão da pobreza absoluta, a satisfação das necessidades essenciais, a liberação da dependência e a modificação da repartição do poder" (Souza, 2000. p. 169).

Em síntese, o que se pode concluir é que as estratégias de desenvolvimento rural surgem para resolver a questão da pobreza rural, pobreza essa que na verdade é o resultado do fracasso desses modelos de desenvolvimento, baseados em crescimento econômico combinado com a modernização tecnológica, que foram criados e aplicados a fim de resolvê-la, mas não obtiveram êxito.

O termo "desenvolvimento rural" também tem sido erroneamente associado a termos como desenvolvimento agrícola ou agrário, que enfocam apenas o sentido produtivo capitalista (Schneider; Escher, 2011). De acordo com Navarro (2001), o desenvolvimento rural é aquele capaz de promover mudanças em um determinado ambiente rural, buscando a melhoria do bem-estar das populações rurais como o objetivo final desse desenvolvimento.

Outra expressão que surge, na década de 1980, é o desenvolvimento rural sustentável ou desenvolvimento sustentável, que leva em consideração os impactos ambientais da produção, apontando para a necessidade de se considerar outros indicadores de sustentabilidade política, social, institucional. Por fim, e mais atual, temos a denominação de desenvolvimento local/regional, que induz a ações mais locais, ao encurtamento de cadeias produtivas e de consumo, visando atender aspectos culturais, ambientais e sociais (Schneider; Escher, 2011).

Dessa confusão da associação do desenvolvimento rural, Navarro (2001, p. 90) afirma que é necessário analisar adequadamente os conceitos de “desenvolvimento agrícola para interpretar o desenvolvimento agrário de determinado país ou região, o que permitirá construir uma estratégia de desenvolvimento rural (ou, mais apropriadamente, por incluir dimensões ambientais, o desenvolvimento rural sustentável)”.

Há que se considerar o papel do Estado que, via políticas públicas, pode valorizar as capacidades locais, reduzir desafios e promover caminhos para o progresso, iniciativas que contrariam o individualismo e fomentam um contexto favorável ao bem-estar social ampliado, a partir de políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas (Ternoski *et al.*, 2021).

As políticas públicas são exemplos de como o desenvolvimento rural sustentável está em consonância com as propostas de segurança alimentar e nutricional e de direito humano à alimentação, por quatro motivos principais: 1) contribuir com o aumento da produtividade e da disponibilidade de alimentos; 2) reduzir a pobreza rural; 3) melhorar a nutrição; 4) contribuir para a adequação à mudança climática e para a sustentabilidade ambiental (ONU, 2012).

3.2 Uma outra perspectiva de análise: a teoria institucional de Douglas North

Uma visão pertinente a este trabalho para compreender o processo de desenvolvimento (e posteriormente de mercados) é a de Douglas North, que aborda o desenvolvimento a partir das instituições. Para North, a história é fundamental para o entendimento da macroeconomia e do poder e influência das instituições para o campo econômico. Segundo esse autor, faz-se necessário entender como o crescimento de longo prazo, ou a evolução histórica, de uma sociedade é condicionado pela formação e evolução de suas instituições.

Para North (1994), a história, o poder e influência das instituições para o campo econômico importam, ou seja, a evolução histórica é condicionada pela formação e evolução de suas instituições. Isso porque, como afirma Silva (2019), a abordagem institucional tem como premissa central a ênfase na interação entre instituições e o comportamento dos indivíduos. Essa interação se torna mais complexa conforme se consideram as diversas relações causais que podem surgir.

Visto que ao longo da história as pessoas sempre fizeram diversas transações econômicas, sejam entre pessoas ou entre organizações, porém, sem uma regulamentação específica sobre essas interações econômicas ou sociais, acabaram implicando incertezas de mercado, e a principal consequência dessas incertezas acaba implicando “custos de transações”. Para amenizar essas incertezas e controlar esses custos de transações, a sociedade acabou desenvolvendo o que North denomina de “instituições” (North, 1994).

Por conseguinte, as instituições para North é que justificam o desenvolvimento, a partir de sua criação e/ou evolução média, e são baseadas em regras, formais e informais. As regras formais se caracterizam pelas leis e constituições formalizadas e escritas, em geral impostas por um governo ou agente com poder de coerção, e as informais são normas de comportamento, convenções, ou códigos de conduta autoimpostos, formados em geral no seio da própria sociedade. O conjunto dessas regras pode ser encontrado na matriz institucional das sociedades, e a sua dinâmica será sempre *path dependent*, isto é, um conjunto de instituições que mesmo que a sociedade mude, elas não se alteram e continuam acompanhando o desenvolvimento (North, 1994; Gala, 2003).

Paradoxalmente a esse caráter inercial das instituições, existe a possibilidade de mudança que se dá a partir de conflitos de interesse principalmente advindos das organizações, uma vez que dificilmente qualquer conjunto de regras imposto favorece todos os envolvidos. Esses conflitos, de acordo com Silva (2019, p. 9), “abrem espaço para coalisões e acordos ambíguos que se formam e se rompem com o tempo, fazendo com que os arranjos institucionais vigentes não sejam dotados ou permeados apenas por mecanismos automáticos de autopetuação”.

As ações dos agentes/organizações/jogadores podem resultar em mudanças institucionais a fim de acomodar a nova realidade e ajustar-se à complexidade de possibilidade do mundo real. Essas mudanças podem gerar alteração das regras já existentes ou criação de novas (North, 1994; Mahoney; Thelen, 2009).

O Estado seria a organização chave, determinante das regras que proporcionam a estrutura de incentivos, podendo contribuir com o crescimento, estagnação ou declínio do processo econômico (North, 1994). Essas regras proveriam proteção e justiça, associadas ao arcabouço de leis e regulamentações, de tal modo que a interação entre as instituições e as organizações determinam a mudança institucional.

Outro fator que parece contribuir com a necessidade de mudança institucional, ou seja, das regras, é o *enforcement*, que por se referir à garantia da execução das regras, o fazer cumprir a lei em si, ou os contratos vigentes, pode estabelecer sanções punitivas caso seja necessário, ou ainda, caminhar para a necessidade de mudanças (North, 2003). North (2003) reforça ainda a importância das regras informais, os jogadores (organizações), na sua capacidade de promover mudanças sociais ou institucionais profundas.

Assim, as organizações passam a interagir com outras organizações, com as próprias instituições e com as tradicionais restrições da teoria econômica. Dessa interação resulta a *economic performance* das diversas sociedades, bem como sua evolução institucional. É a partir dessas interações que o autor tenta compreender a evolução das sociedades. A própria definição de Estado para North está umbilicalmente ligada à ideia de direitos sobre propriedade e regras de produção (Gala, 2003).

Em North, portanto, não importa onde começou a agricultura, mas como e por que meios ela se tornou uma atividade fundamental, com impactos definitivos para o desenvolvimento da humanidade. E nisso, a ideia central está, de um lado, no estabelecimento de direitos de propriedade, e de outro, em toda a dinâmica da crescente especialização e divisão social do trabalho gerado, em conflito com o aumento de custos de transação correspondente (Favareto, 2006).

O estudo da agricultura familiar perpassa pelas mais diversas denominações: campesinato, *family farmer*, AF, dentre outras. Classe essa que não se encaixava na conceitualização da maior parte dos autores, sendo frequentemente citada como a que simplesmente desapareceria ou se integraria a outra classe, com o desenvolvimento do capitalismo.

Posto isso, na perspectiva da importância das instituições e das regras formais para a agricultura familiar, citamos aqui inicialmente o recente marco legal que passa a reconhecer e representar a própria agricultura familiar como categoria social, a criação da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos familiares rurais (PRONAF) e que vem a estabelecer uma definição de agricultura familiar para aquele que atenda 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 (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011);
- IV. dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (Brasil, 2006; Brasil, 2011).

A criação dessa instituição formal propiciou o surgimento de outras políticas, programas, convênios, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que possui hoje (2023) subprogramas, como o Pronaf Agroindústria, Pronaf Mulher, Pronaf Agroecologia, Pronaf Mais Alimentos, Pronaf Jovem, dentre outras modalidades que permitem incluir os

diferentes atores da agricultura familiar. Tais instituições formais passam então a afetar e moldar as instituições informais que acabam por impactar as organizações (agricultura familiar e suas organizações) (Brasil, 2006).

A Lei 11.326/2006 é, portanto, na teoria de North, uma instituição formal, criada mediante a necessidade de legitimar legalmente a agricultura familiar, e a partir da qual passaram a ser criadas ou reformuladas muitas outras ações formais ao mesmo tempo em que transformou igualmente os jogadores(as)/agricultores(as) ou as regras informais. Dessa forma, podemos afirmar que:

Os agricultores são partes de um todo ou sistema que se torna mais complexo na medida em que aumentam as relações e interrelações entre os elementos, ou seja, entre as organizações (incluindo o próprio agricultor). As relações desse sistema bastante dinâmico são estimuladas pelas instituições que o formam e, nesse ponto, as leis estimularam os agricultores por um viés mais objetivo e por vezes mais delimitado. Já os costumes, tradições e o modo como esse agricultor se organiza influencia o sistema de modo mais subjetivo e menos racional, pois tais elementos estão mais ligados às sensações, sentimentos e padrões éticos e morais individuais (Nunes, 2016. p. 26).

Outras duas regulamentações legais de importância para a agricultura familiar são as políticas públicas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que são também bons exemplos de como essa teoria da economia institucional se aplica à AF. No caso do PNAE, têm-se as regras do jogo – que é a própria lei em si, determinando o tipo, o tempo, as condições e a modalidade de entrega de produtos – e o jogadores, que são agricultores individuais ou organizados (formal ou informalmente), que além de suas próprias características inerentes terão de se adequar a essas regras impostas pela lei 11.947/2009 (Brasil, 2020).

Insta salientar que a partir de 2020 passa a vigorar a resolução nº 6, de 08 de maio de 2020, que além dos itens já mencionados, passa a orientar as compras a partir das recomendações do Guia Alimentar para a População Brasileira, que indica a preferência de consumo alimentar com base no processamento dos alimentos optando por alimentos *in natura* ou minimamente processados e evitar ao máximo os ultraprocessados, com a valorização do aspecto local e cultural, preferencialmente da agricultura familiar, feiras e suas organizações (Brasil, 2020).

Posto isto, descrever-se-á, nos termos da lei, as “regras”, aqui especificamente para a agricultura familiar, estabelecidas e que a colocam de fato nesse jogo do mercado institucional do PNAE:

Art. 2º. São diretrizes da alimentação escolar []

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, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

[]

Art. 17 Os cardápios da alimentação escolar devem ser elaborados pelo RT do PNAE, tendo como base a utilização de alimentos *in natura* ou minimamente processados, de modo a respeitar as necessidades nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade e pautar-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região e na promoção da alimentação adequada e saudável.

[]

Art. 23 A aquisição de gêneros alimentícios, no âmbito do PNAE, deverá obedecer ao cardápio planejado pelo nutricionista, observando as diretrizes desta Resolução, e deverá ser realizada, sempre que possível, no mesmo ente federativo em que se localizam as escolas, priorizando os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos

[]

Art. 24 A aquisição dos gêneros alimentícios com recursos do PNAE deverá ocorrer por:

I – Dispensa de licitação, por meio de Chamada Pública, quando das compras da agricultura familiar nos termos do Art. 14 da Lei 11.947/2009 e dos arts. 29 a 49 desta Resolução, sem prejuízo das demais possibilidades de dispensa de licitação previstas na Lei 8.666/1993.

[] Art. 29 Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deve ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, conforme o art. 14, da Lei nº 11.947/2009.

Art. 30 A aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Família e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei 11.947/2009, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e que os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria

Art. 31 O preço de aquisição dos gêneros alimentícios deve ser determinado pela EEx, com base na realização de pesquisa de preços de mercado:

§ 1º O preço de aquisição deve ser o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar, quando houver, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto.

Art. 32 As EEx deverão publicar os editais de chamada pública (modelo no anexo VI) para aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar em sítio eletrônico oficial e na forma de mural em local público de ampla circulação e divulgar para organizações locais da agricultura familiar e para entidades de assistência técnica e extensão rural do município ou do estado. Se necessário, publique-se em jornal de circulação regional, estadual ou nacional e em rádios locais

Art. 35 Para seleção, os projetos de venda (modelos no Anexo VII) habilitados devem ser divididos em: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos das Regiões Geográficas Imediatas, grupo de projetos das Regiões Geográficas Intermediárias, grupo de projetos do estado, e grupo de projetos do país. (Brasil, 2020, grifo dos autores).

Conforme pode-se observar na Resolução nº 6, de 08 de maio de 2020, as regras do PNAE que indicam a possibilidade de o agricultor familiar acessar esse mercado institucional e os termos dessa aquisição são unificados na mesma regulamentação.

As legislações anteriores que resultaram na Resolução nº 6, de 08 de maio de 2020, são importantes conquistas para a agricultura familiar, já que as resoluções atualizam e reforçam várias questões inerentes ao acesso e permanência do produtor da agricultura familiar nesse mercado, com a importância de elementos como a preferência dessa aquisição local, definindo prioridades de seleção, enfatizando a prioridade para produtos orgânicos, sugerindo que a questão de preço deva ser justa ao considerar também gastos de comercialização que esse produtor tem, como embalagem, transporte, etc.

Voltando a North (1994), cujas ideias afirmam que as instituições surgem e são reformuladas para reduzir as "incertezas" e fornecer demais incentivos à atividade humana, pode-se concluir que com o PNAE isso também ocorreu. Por meio de "boas instituições", as organizações da sociedade civil podem exercer um papel propositivo e regulador na correção das falhas de mercado, via geração de confiança e de capital social, redução de custos de transação e ambiente favorável à inovação" (Schneider; Escher, 2011, p. 183).

Destaca-se o número de instituições envolvidas no PNAE: o Ministério da Educação e FNDE, com o repasse de recursos e efetivação das leis, as entidades Executoras (estaduais ou municipais ou locais), que colocam o programa em prática e com isso seus gestores públicos, nutricionis-

tas, conselho de alimentação escolar, secretarias de educação e agricultura, setor de compras e todos os seus “jogadores” a agricultura familiar e suas organizações, as cozinheiras das escolas e os escolares.

Destarte, essas regras formais das instituições podem ser alteradas a qualquer momento, por decisões políticas ou judiciais, a partir de modificações legislativas que podem criar leis, mudanças jurídicas, mudança de normas e diretivas, e alteração de regras que ditam a elaboração de outras normas, que acabam afetando, por vezes inconscientemente, as regras informais (culturais como costumes, normas de conduta e tradições), que, por sua vez, são muito mais difíceis de mudar. Para North, o que molda a direção da mudança institucional é a diferença e a interação entre as instituições e a organizações (North, 1994; Plein, 2012).

É importante trazer à tona as reflexões de que essas políticas de combate às desigualdades e à pobreza tem passado por um grande retrocesso desde 2016. Da mesma forma, os principais desmantelamentos dessas políticas, a exemplo do PAA, a falta de reajuste no valor repassado para a aquisição de alimentos por estudante/dia para o PNAE, ou mesmo de incentivos a agricultura familiar, agravaram-se na gestão pública federal entre 2018 e 2022.

Alguns retrocessos, inclusive, que pretendem afirmar que não existe diferença entre grande e pequena produção, colocando-as no mesmo patamar de competição e concorrência, ou até negando a contribuição da agricultura familiar ao desenvolvimento rural sustentável e a segurança alimentar e nutricional.

3.2 O programa nacional de alimentação escolar na perspectiva do desenvolvimento territorial

O termo território pode assumir diversos contornos e discussões, e se caracteriza para além de sua base física, ou geográfica, ele possui uma base social repleta de laços e raízes históricas, política e de identidade, e que até pouco tempo atrás desempenhavam função ainda pouco conhecida no desenvolvimento econômico. Do ponto de vista da abordagem territorial mais geográfica, o território é definido por Brasil (2003, p. 34) como

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.

Nessa perspectiva, o território rural se caracteriza, além das características citadas acima, pela predominância de elementos "rurais", quais sejam pertencentes ao ambiente pouco alterado e/ou parcialmente dedicado a atividades agro-silvo-pastoris; baixa densidade populacional; economia baseada no setor primário e seus encadeamentos secundários e terciários; hábitos culturais e tradições características do meio rural (Brasil, 2003).

O enfoque para o paradigma territorial do desenvolvimento local não se refere apenas a essa classificação geográfica e se fortalece como pauta a partir da década de 1990, data em que se inicia a implantação de políticas municipais e intermunicipais de regulação e descentralização, repassando aos governos locais novas atribuições, necessárias "não só pelas mudanças do sistema produtivo, mas porque a economia se mundializou e globalizou, aguçando as concorrências entre os lugares e os Estados e desenhando “novos territórios em rede na escala planetária”, culminando em uma reestruturação espacial de toda a sociedade (Turpin, 2009, p. 23).

Não obstante, durante esse período a intervenção do Estado brasileiro e as suas políticas públicas favoreciam especificamente os grandes proprietários e o agronegócio, ficando a agricultura familiar desassistida.

Boisier (1996) afirma que existem motivos macros e micros no desenvolvimento territorial. Na perspectiva macro, estão as tendências políticas e econômicas de escala mundial que vêm a desconfigurar o conceito de Estado Nacional e passam a "dar vida a territórios dentro dos países (subnacionais) e a cidades, os quais passam a ser novos atores na competição internacional por capital, tecnologia e mercados" (Boisier, 1996, p. 113).

No aspecto micro, enquadram-se os comportamentos humanos e com o seu entorno, que fazem os agricultores permanecer ou migrar do território em busca de condições de vida melhores, o que enfoca o papel dos atores nesse processo de desenvolvimento.

Como destaca Favareto (2006), o desenvolvimento rural passou por 4 importantes momentos, a saber: o primeiro, marcado por iniciativas de desenvolvimento comunitários; o segundo, associado aos grandes projetos de reforma agrária; o terceiro, vinculado ao desenvolvimento rural integral; e, por fim, o quarto, em que os projetos são voltados para desenvolvimento territorial e enfrentamento à pobreza.

O território passa a ser agente de transformação social para além de mero suporte físico às atividades agrícolas, passando a impulsionar as características endógenas da comunidade, que passa a desempenhar iniciativas próprias tanto econômicas quanto políticas, sociais e culturais.

O processo de descentralização para o desenvolvimento territorial, nas escalas local e regional, coloca o município ou estado como agente decisivo na criação de espaços de negociação que o levem ao desenvolvimento, porém ele não é o único nesse processo, depende da sociedade organizada e da sua parceria com mercados e demais atores sociais, como os(as) agricultores(as) e suas organizações (Rodrigues; Santos, 2018).

Dessa forma, as escalas geográficas de poder e gestão contribuem para compreender a dinâmica territorial do desenvolvimento, ou seja, observar como os atores locais e regionais se articulam entre si e com as escalas de poder e gestão para promover o desenvolvimento territorial.

É indubitável ponderar que essa ideia de desenvolvimento local e territorial engloba considerar políticas para um público até então abandonado e que, apesar de contribuir menos com o valor bruto da produção agropecuária nacional, é responsável por ocupar a grande maioria da mão de obra do campo. Apesar de o Sistema Nacional de Crédito Rural existir desde 1965, esses(as) pequenos(as) agricultores(as) enfrentavam grandes dificuldades para o acesso a essa política, porém essa realidade começou a se modificar com a criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural-PROVAP, em 1994, que viria a ser base para a elaboração do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, em 1996 (Turpin, 2009).

As políticas passaram de um enfoque setorial para outro de caráter territorial, de modo a beneficiar "a intensificação da agricultura entre pequenos, o melhoramento do acesso à terra e a serviços, às práticas de manejo sustentável, o fortalecimento do capital social" (Favareto, 2006, p. 138).

É imprescindível pontuar que a agricultura familiar é, historicamente, responsável por parte do abastecimento do mercado interno, com diversos produtos presentes na dieta da população brasileira. Cabe ressaltar que a agricultura familiar apresenta um perfil social, econômico, cultural e ambiental que promove a SAN, por sua tendência ao fortalecimento das estratégias de autoconsumo, diversificação e integração das atividades produtivas (Ploeg, 2008).

Favareto (2006) cita a ambiguidade dos objetivos do desenvolvimento territorial, pois a proposição de suas diretrizes e novas instituições não é coerente com essa estratégia, assim sem possibilidade de sustentar essas diretrizes. Tal fato é evidenciado quando, em pleno século XXI, ainda precisamos de políticas de enfrentamento à fome, segurança alimentar e nutricional, reforma agrária e a soberania alimentar, problemas que permanecem há décadas, que Favareto (2006) bem descreve como a necessidade "da visão à ação", já que a inércia institucional bloqueia ou limita a operacionalização de desenvolvimento de caráter territorial. Além disso, a visão do rural associado ao "atraso" faz com que essa demanda institucional não seja atendida por acreditar-se que ele não contribui efetivamente com a renda nacional bruta.

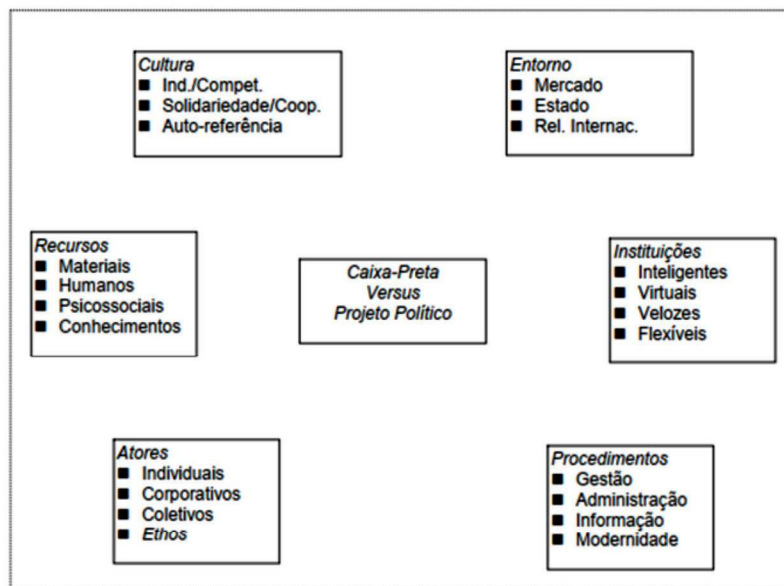
Desse modo, para Favareto (2006), a lógica do território incorpora também aspectos culturais e sociais e, com isso, componentes não monetarizáveis, o que implica lidar com aspectos não diretamente mercantis a influenciar as regras para uso social desses espaços, assim o território se caracteriza por atores e agentes múltiplos, enquanto no setorial eles são menos dispersos e mais facilmente identificáveis.

Aos poucos, a importância desse segmento para o abastecimento alimentar brasileiro faz o territorial ser mais valorizado, principalmente com as estratégias de promoção de segurança alimentar e nutricional e a inclusão desse público rural e local em políticas institucionais. Essas ações aproximaram cada vez mais a localidade e estimularam o desenvolvimento regional, respeitando sua realidade, especificidade e os atores do espaço.

Programas públicos alimentares, a exemplo do PNAE, são grandes inovações para os aspectos dessa abordagem territorial ao articular as relações campo e cidade (produção e abastecimento), priorizar claramente na Lei as aquisições no território local e, com isso, promover a produção da agricultura familiar, estimulando a se organizarem em cooperativas e/ou associações e buscarem a soberania e a segurança alimentar e nutricional.

Boisier (1996) apresenta o hexágono do desenvolvimento regional, que engloba os aspectos e seus desdobramentos que devem ser considerados para o sucesso desse desenvolvimento, conforme é possível visualizar na Figura 1.

Figura 1 – Hexágono do desenvolvimento regional



Fonte: Boisier, 1996.

Apesar de contribuir significativamente para o desenvolvimento agrícola local, esse, no entanto, não foi o objetivo inicial do programa, que visava suprir as necessidades nutricionais dos escolares a fim de melhorar seu rendimento e aproveitamento escolar e o estado nutricional. Mas sua criação foi exatamente o início para o apoio a produção realizada em pequena escala pela agricultura familiar.

Tal perspectiva de organização para a execução do PNAE traz implícito o uso da abordagem do desenvolvimento territorial, pois elege a construção de territórios por meio da ação dos agentes locais, reconfigurando parte de sua estrutura de participação local determinada nos anos 1990 em decorrência do processo de descentralização e estabelece condições de transformação que beneficiam tanto o produtor rural, que participa do programa, como as escolas receptoras dos produtos alimentícios (Conalço, 2018, p. 90).

Além disso, engloba praticamente todos os elementos que Boisier (2006) aponta para o sucesso do desenvolvimento regional, a cada atualização da política complementam-se mais aspectos nesse sentido. Destaca-se que para a execução da política do PNAE, faz-se necessária a participação local de vários ministérios e instituições, atores sociais, políticos e econômicos.

Possivelmente, os casos em que a Lei 11.947/2009 ainda não é cumprida, problemas do território também são encontrados, sejam eles estruturais, organizacionais, falta de assistência técnica, dificuldade de acesso a crédito, dentre outros aspectos inerentes às dificuldades do desenvolvimento territorial e/ou local já mencionados. Portanto, faz-se necessário que as políticas públicas levem em conta a espacialidade, respeitando as características regionais e/ou locais quando da criação, promoção e avaliação da efetividade dessas políticas.

Dentro desse contexto, encaixam-se também mercados institucionais que respeitem o território e as suas especificidades e peculiaridades, que permitam a integração dos atores a fim de promover o desenvolvimento rural, a segurança alimentar e nutricional e o combate à pobreza no campo, geração de emprego, renda, qualidade de vida e o estímulo à permanência dos(as) agricultores(as) no meio rural, assunto que será abordado a seguir na próxima sessão.

3.4 A mercantilização da agricultura familiar

Ao longo das sessões anteriores, explanaram-se aspectos de desenvolvimento, território e como a realidade da agricultura familiar é diferente da agricultura convencional/agronegócio, principalmente no que diz respeito às suas relações pautadas em princípios para além dos econômicos e capitalistas.

Assim como os territórios, os mercados também não são entidades criadas por um passe de mágica, mas resultam “de interação social, da capacidade dos indivíduos, das empresas, das instituições e das organizações locais em promover ligações dinâmicas, propícias a valorizar seus conhecimentos, suas tradições e a confiança que foram capazes de construir ao longo da história” (Brasil, 2003, p. 3).

Para tanto, somos instigados a questionar: o que é o mercado? Para alguns pensadores, é um mecanismo abstrato e autorregulado, que envolve o local, produtos/serviços, preços, vendedores, compradores. Mas, além disso, o que o mercado representa? Para Douglass North (1994), citado por Plein (2012), se quisermos entender o mercado, devemos olhar para sua história e para as suas instituições, observar as regras formais e informais, conflitos, história, múltipla racionalidade e motivações, organizações, etc., aspectos que fazem dos mercados uma construção social. É claro que a questão econômica importa, mas ela não é a única que define o mercado, afinal são as pessoas que constroem a relação de mercado, por isso pode constatar-se que ela não é movida apenas economicamente (Plein, 2012).

Segundo Schneider (2016, p. 94), “a problematização dos mercados e a discussão sobre a inserção dos agricultores familiares ainda gera um certo desconforto e inquietude principalmente quando visto pela ótica do capitalismo ou economia de mercado”.

Por muito tempo, o mercado era visto apenas como relações de equilíbrio entre oferta e demanda, ausentes de relações sociais, baseadas apenas em ganho econômico (Plein, 2012). Ainda de acordo com o autor (p. 71), “os pressupostos da economia neoclássica enfatizam que o consumidor é racional; o mercado funciona sozinho; os preços são determinados pelo mercado não importando o papel das organizações; as instituições são dadas como neutras no processo.” A Economia Neoclássica é incompleta porque não assume uma tendência natural ao equilíbrio; os indivíduos não são guiados apenas pela racionalidade econômica, e o mercado não é uma entidade independente dos indivíduos, mas sim uma construção social criada por eles, o que leva a uma reavaliação dos mercados como estruturas sociais (Plein, 2012).

Para situar a discussão sobre os mercados para além do senso comum pode-se recorrer a três formas de definição, que são: a) o mercado como um *locus*, um espaço físico determinado em que se realizam trocas materiais de produtos e mercadorias; b) o mercado como princípio ordenador da sociedade e da economia, tal como funciona o capitalismo; e c) o mercado como uma construção social, que resulta de processos de interação entre agentes que trocam e intercambiam por diferentes motivos, sejam eles econômicos, sociais ou culturais (Schneider, 2016, p. 97).

Cazella *et al.* (2016) apontam para o fato de que agricultores pobres pouco integram as organizações formais, dificultando assim o acesso às informações e à viabilidade logística para atuar nesses programas. Esse público também enfrenta problemas de assistência técnica, infraestrutura básica, estratégias de logística e conhecimento sobre as demais burocracias, custos de transação, o que limita a sua participação no PNAE, por exemplo, constituindo-se em barreiras intransponíveis para a agricultura familiar. Não raro, as prefeituras preferem adquirir alimentos de fornecedores maiores, a fim de simplificar suas tarefas.

Autores como Abramovay (2004) e Wilkinson (2008) abordam sobre a integração mercantil da agricultura familiar. Wilkinson (2008) salienta que ocorreram significativas transformações na maneira como a produção familiar se conecta ao mercado, exigindo agora maior autonomia e habilidades próprias para acessá-lo. Além disso, segundo o mesmo autor, "Podem ser reconhecidas pelo menos quatro maneiras tradicionais de acesso aos mercados: contato direto, especialmente no contexto do mercado local (informal); intermediação através de intermediários; integração com a agroindústria; e aquisições realizadas pelo setor público" (Wilkinson, 2008).

Destarte, a relação de acesso do agricultor familiar a mercado(s), obviamente, não é a mesma do agronegócio pautado na alta competitividade e grande escala de produção. Seus mercados se constituem de venda diretas, mercados de proximidade, varejos, canais curtos de comercialização e políticas públicas. Cada um dos mercados tem formas, leis, características diferentes, e algumas delas dão mais autonomia ao produtor do que outras.

A agricultura familiar interage com o mercado de forma diversa e heterogênea, o que requer novas metodologias e estratégia dos mercados e das políticas públicas, talvez por isso a relação mercantil desse público foi ignorada por tanto tempo, por acreditar que essa mercantilização se configurava apenas num meio de subsistência da agricultura familiar e da sua inserção no capitalismo. Esses mercados comuns ao capitalismo são injustos, os(as) agricultores(as) familiares não enfrentam concorrência para realizar vendas ou compras, nem trabalham com dados precisos sobre preços, além das limitações no acesso ao crédito (Schneider, 2016). Portanto, no cenário atual, a agricultura familiar precisa de mais e melhores mercados, inclusive mercados em que seja menos explorada nas suas relações econômicas.

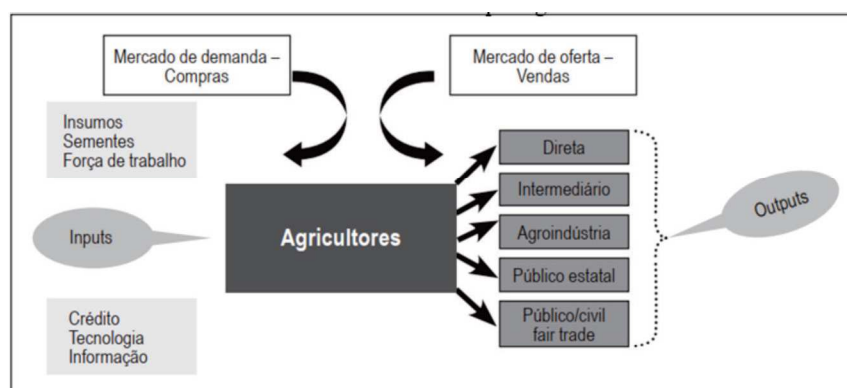
A agricultura familiar tem se inserido em atividades não agrícolas, e é recente também o debate sobre sua relação com mercados alternativos, quais sejam, canais curtos de comercialização, aos produtos mais tradicionais, com maior valor agregado "que conseguem abrir espaços em face da demanda pela artesanidade (*slow food*) ou pelos aspectos éticos (*fair trade*) ou mesmo relacionados à sustentabilidade (orgânicos, agroecológicos etc.)" (Schneider, 2016, p. 114).

Schneider (2016) apresenta uma esquematização dos mercados para a agricultura familiar e aponta que essas relações mercantis tendem a ser baseadas em princípios de reciprocidade e ajuda mútua. Esse público também difere da agricultura convencional quanto à interação com o mercado e ao destino de seus produtos, conforme pode ser observado na Figura 2.

O mesmo autor se refere à existência de quatro tipos de mercados para a agricultura familiar: os mercados de proximidade, pautados em venda direta e economia solidária e, portanto, acontecendo em nível local; mercados territoriais, que são pautado em trocas mais mercantilizadas, agricultores organizados em grupos ou coletivos, sobretudo a distribuição e a circulação dos produtos e mercadorias deixa de ser feita diretamente por quem produz e passa a existir um intermediário, alcançando níveis além da localidade; mercados convencionais, nos quais são produzidas *commo-*

dities exclusivamente para venda, e essa distribuição e circulação de bens e produtos se dá a níveis nacionais e globais; e mercados públicos, que se constituem em espaços de troca e tem como principal agente o Estado ou algum organismo público, sendo esse o mercado que oferece maior segurança à agricultura familiar, esse mercado é efetivamente resultado de construção social e política (Schneider, 2016).

Figura 2 – Mercados de oferta e demanda acessados por agricultores



Fonte: SCHNEIDER, 2016.

Mediante o exposto, programas públicos alimentares como o PNAE aparecem como potenciais reintegradores, em face das condições de auxiliar no enfrentamento das problemáticas referentes ao consumo, à produção e comercialização de alimentos. Isso se dá, por um lado, mediante a integração de políticas relacionadas à saúde da população de escolares, e, por outro, mediante a criação de mercados para a agricultura familiar, inclusive com potencial para fomentar práticas de gestão ambiental. Essa percepção do Estado se fortaleceu por meio de iniciativas como a publicação da Lei nº11.947/2009, que se tornou um marco nas políticas públicas relativas à segurança alimentar e nutricional.

Para acessar esse mercado, os(as) agricultores(as) podem estar organizados(as) em cooperativa ou associação ou realizar suas vendas individualmente, porém, quando organizados formalmente, têm prioridade na seleção do projeto de venda. Tal prioridade também ocorre com os produtos orgânicos e/ou agroecológicos (que ainda podem receber um acréscimo de 30% sobre o seu em relação aos produtos convencionais).

Nesse sentido, Plein (2012, p. 112) afirma que “o surgimento de novos mercados de nicho, como os orgânicos, que se apresentam como uma oportunidade para os agricultores familiares, porém apresentam novas exigências do ponto de vista tecnológico e mercadológico, o que acaba motivando a ocupação destes nichos por novos entrantes (neorurais, chacaristas)”.

Alguns países acabam por adotar suas próprias leis de aquisições públicas, permitindo a noção de agregar valor ao dinheiro (*value for Money*) e assim optar pela proposta "economicamente mais vantajosa" e não meramente a "de preço mais baixo" (Sonnino; Bassinello; Lozano, 2016).

Não raro, relaciona-se a aquisição de alimentos locais e da agricultura familiar como alimentos de baixo custo. No entanto, o preço desses alimentos vai além do valor financeiro pago ao produto, devem ser considerados aspectos como qualidade da alimentação e da produção e custos de mão de obra e produção por parte da agricultura familiar. Como bem ressalta Morgan (2011), é preciso pensar em uma economia moral que, da mesma forma que o capitalismo, considere todos os aspectos envolvidos no custo de fornecimento dos alimentos da agricultura familiar.

Outro conceito utilizado internacionalmente, e que pode ser aplicado ao PNAE, é o do comércio justo ou *fair trade*. O comércio justo se baseia na segurança econômica dos envolvidos, seu princípio básico é o preço mínimo garantido "independente das oscilações do mercado, utilizado

como mecanismo para proteger o agricultor incluído na rede de comércio" (Lima, 2016, p. 17). Os produtores de alimentos são o "coração" desse tipo de comércio, uma vez que são eles que iniciam toda cadeia alimentar.

No Brasil, o comércio justo é oficializado pelo decreto 7358/2010, que instituiu o Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário (SCJS), de maneira geral delega ao próprio Estado a responsabilidade da promoção desse comércio alternativo criando ou fortalecendo políticas alimentares que propiciem o envolvimento de todos os atores de produção, comercialização e consumo. De maneira geral, esse tipo de comercialização permite a valorização da produção mais sustentável, considerando aspectos culturais e simbólicos, remunerando adequadamente os(as) agricultores(as), fornecendo alimentos de qualidade e criando consumidores conscientes (Oliveira *et al.*, 2013).

Com relação ao PNAE, as resoluções 23/2013 e 04/2015 definem essa seguridade de preço de aquisição, que deverá se basear na média de, no mínimo, três mercados em âmbito local, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar. É imperioso ressaltar que para definir os preços para produtos da agricultura familiar devem ser considerados "todos os insumos exigidos tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto. Estas despesas deverão ser acrescidas ao preço médio para definir o preço de aquisição", buscando assim garantir que realmente todos os seus custos de produção e distribuição (quando for o caso) sejam assistidos (Brasil, 2015; Brasil, 2020, p. 38).

Assim, as compras públicas de alimentos encurtariam a cadeia alimentar, e a intervenção estatal seria uma resposta aos problemas relativos aos(às) pequenos(as) agricultores(as) e aos consumidores, pondo ênfase na sustentabilidade e na saúde pública. Sobretudo, a garantia de um mercado se configura em importante alternativa para a permanência no campo.

Os mercados institucionais tendem a ser uma boa opção para a agricultura familiar por apresentarem certa segurança quanto à garantia de venda, preços e estabilidade. Nesse tipo de mercado, "os mecanismos de regulamentação são totalmente baseados em contratos e leis, o que restringe sua flexibilidade, embora permita um maior controle e rastreamento" (Schneider, 2016).

O modelo de mercado institucional para a agricultura familiar, a partir do estímulo à produção diversificada, atua na segurança alimentar e nutricional, seja pela geração de renda ao promover a comercialização de seus produtos, por um lado, e contribuindo para o autoconsumo, por outro. Para isso, o PNAE utiliza mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos da agricultura familiar ou de suas organizações, estimulando os processos de agregação de valor à produção.

No entanto, mesmo que esses mercados sejam apontados como incentivadores do desenvolvimento local, agregando na renda familiar, o preço praticado, a burocracia de acesso, a disponibilidade de informações, a organização produtiva e a logística de entregas são alguns dos entraves e que normalmente fazem parte dos itens a serem melhorados nas compras institucionais.

Nesse sentido, ainda são necessários mais estudos que contribuam para aprofundar o entendimento da dinâmica de mercados para a agricultura familiar, a fim de garantir o comércio justo, o desenvolvimento rural sustentável, e que os objetivos de segurança alimentar e nutricional e da soberania alimentar sejam alcançados. Tais estudos podem contribuir para a criação de novas políticas e a construção de mercados eficientes para a agricultura familiar, o que favorece a permanência desses atores no campo e garante a sua reprodução social.

4 CONCLUSÃO

Esse ensaio teórico teve por objetivo abordar o desenvolvimento, sob a ótica da agricultura familiar e as políticas públicas, sejam elas de produção ou comercialização, pelo viés da teoria econômica das instituições de Douglas North e do Programa Nacional de Alimentação Escolar, integrando outros pensadores do desenvolvimento territorial e regional. Dessa forma, após realizar uma breve conceituação do desenvolvimento rural, abordou-se a teoria institucional de North, e como o PNAE (as regras) e os agricultores (os jogadores) interagem ao longo do desenvolvimento desse mercado. A sociedade sempre foi guiada pelas instituições que determinam quais tipos de políticas, mercados, créditos, incentivos serão abarcados, e apesar de elas orientarem essas relações comerciais, elas também podem se alterar conforme a necessidade ou interesse dos envolvidos. A exemplo disso, temos que a própria agricultura familiar dependeu de uma ação institucional para ser reconhecida legalmente, através de sua determinação a partir do PRONAF em 2006 – isso, no entanto não resolveu todos os aspectos que envolvem a sua peculiaridade, como condições sociais, mercantis e econômicas específicas. Outrossim, o PNAE já é uma das políticas institucionais que vêm sendo constantemente alteradas a fim de contemplar cada vez mais os seus objetivos educacionais, de segurança alimentar e nutricional e estímulo ao desenvolvimento rural sustentável.

Com relação ao desenvolvimento rural e à agricultura familiar, a preferência nas interações em canais curtos de comercialização e cadeias alternativas contribuem para o estímulo do desenvolvimento territorial, local e regional. Valorizando o que se produz no local, respeitando hábitos culturais e construindo relações de mercados sociais, para além da visão de mercados puramente econômicos que visem apenas à lucratividade, como é o caso do agronegócio.

Por fim, esse ensaio abordou a questão das oportunidades de mercado para a agricultura familiar, concluindo que a mercantilização desse segmento é um fenômeno socialmente construído, enraizado em relações sociais e culturais. Observa-se a existência de diversas tipologias de mercados e distintas formas de interação e integração, as quais que contribuem para a permanência desses agricultores no campo. Contudo, estes mercados ainda são permeados de entraves e dificuldades que frustram a sua operacionalização.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Entre deus e o diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 35-64, nov. 2004.
- BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 13, jun. 1996.
- _____. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto política. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 13, p. 111-147, jun. 2006.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Ministério do Desenvolvimento Agrário; com o apoio técnico e cooperação do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura/IICA - Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2006.

_____. Ministério da Fazenda. Ministério Do Planejamento, Orçamento E Gestão - Mp; Ministério Do Desenvolvimento Social E Combate À Fome. Ministério Do Meio Ambiente. Ministério Do Desenvolvimento Agrário. **Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011.** Conversão da Medida Provisória nº 535, de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2011.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 2013.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Ministério da Educação. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; e dá outras providências. Brasília - DF: Diário Oficial da União. 2009.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 4, de 2 de abril de 2015.** Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 6, de 8 de maio de 2020.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília - DF: Diário Oficial da União. 2020.

CAZELLA, A. A. *et al.* Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. **Revista Política & Sociedade**, v. 15, Edição Especial, Florianópolis, 2016.

COLNAGO, E. T. P. **Desenvolvimento Territorial e Alimentação escolar: estudo comparativo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Dracena e Regente Feijó.** 376 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2018.

DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agrícola no Brasil: 1965-1985.** São Paulo: Ícone/UNICAMP, 1985.

ELLIS, F; BIGGS, S. La Evolución de los Temas Relacionados al Desarrollo Rural: desde la década de los años 50 al 2000. **Organ. rurais agroind.**, Lavras, v. 7, n. 1, p. 60-69, 2005.

FAVARETO, A. da S. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão: do agrário ao territorial.** Dissertação (Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambiental) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

GALA, P. A Teoria Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, vol. 23, n. 2 (90), abr.-ju. 2003.

LIMA, M. A. C. **Comércio internacional justo: um modelo econômico alternativo – estruturas, dificuldades e impactos.** João Pessoa, 2016.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge Press University, 2009. ISBN: 9780521118835.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

MORGAN, K. The Coming Crisis of School Food: From Sustainability to Austerity? *In: Food Edition. Welsh Economic Review*, v. 22 SPRING. 2011 ISSN 0965-2450.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 83-100, dec. 2001.

NORTH, D. C. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

_____, D. C. **The Role of Institutions in Economic Development: Gunnar Myrdal Lecture**. United Nations Publications, 2003.

NUNES, C. C. P. **As instituições dos mercados de produtos agroecológicos em Laranjeiras do Sul**. 2016. 142 f. Dissertação (Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Laranjeiras do Sul, PR, 2016.

OLIVEIRA, M. F. A; VIANA, A. R. G; SANTOS, M. T. P. **O consumo alimentar de escolares: um artigo de revisão**. Atas do IX Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências – IX ENPEC, Águas de Lindóia, SP, 10 a 14 de novembro de 2013.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **O Programa de Alimentação Mundial (PAM)**. 2012. Disponível em: <http://cecaneufop.blogspot.com.br/2012/01/o-programa-de-alimentacao-mundial-pam.html>. Acesso em: 17 jan. 2017.

PLEIN, C. **Os mercados da pobreza ou a pobreza dos mercados? as instituições no processo de mercantilização da agricultura familiar na microrregião de Pitanga, Paraná**. 2012. 266 f. Tese (Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2012.

PLOEG, J D. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed., 14. reimpr. SP Atlas, 2012. ISBN 978-85-224-2111-4.

RODRIGUES, W. A; SANTOS, N. S. S. Desenvolvimento territorial no Brasil: uma análise a partir da concepção teórica de Karl Polanyi. **Revista Interações**, Campo Grande, MS, v. 19, n. 1, p. 119-135, jan./mar. 2018.

SCHNEIDER, S; ESCHER, F. A contribuição de Karl Polanyi para a sociologia do desenvolvimento rural. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 27, p. 180-219, Aug. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222011000200008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 26 set. 2020.

SCHNEIDER, S. Mercados e agricultura familiar. In: MARQUES, F. C.; CONTERATO, M.A.; SCHNEIDER, S. (org.). **Construção de mercados e agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. p. 93-140.

SONNINO, R.; BASSINELLO, T. L.; LOZANO, C. School Feeding Programmes: addressing the challenges of sustainable development. In: TEO, C. R. P. A.; TRICHES, R. M. (org.).

Alimentação escolar - construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento. Chapecó (SC): Argos, 2016. p. 89-110.

SOUZA, M. **Atividades não-agrícolas e desenvolvimento rural no Estado do Paraná.**

Tese (Doutorado) –Faculdade de Engenharia Agrícola, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2000.

TERNOSKI, S.; GAZOLLA, M.; JUNIOR MARINI, M.; PERONDI, M. Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional: a relação entre os repasses públicos e o desenvolvimento brasileiro. **Desenvolvimento em Debate**, v. 8, n. 2, p. 109-139, 2021. <http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmv.2.009>.

TRICHES, R. M; **Reconectando a produção ao consumo:** a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – PGDR/UFRGS, Porto Alegre, 2010.

TURPIN, M. H. A Alimentação Escolar como Fator de Desenvolvimento Local por meio do Apoio aos Agricultores Familiares. In: **Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. Porto Alegre, 26 a 30 de julho de 2009.

WILKINSON, J. Sociologia econômica e funcionamento dos mercados: inputs para analisar os micro e pequenos empreendimentos agroindustriais do Brasil. In: **Mercados redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 200S. p. 85-104.