

ANÁLISE DOS EFEITOS DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR SOBRE O TERRITÓRIO DA AGRICULTURA CAMPONESA NA PARAÍBA

Nayana Ruth Manguiera de Figueiredo - Universidade Federal da Paraíba

UFPB - Universidade Federal da Paraíba

Doutoranda em Geografia - PPGG/UFPB

nayana_ruth@hotmail.com

INTRODUÇÃO

A agricultura familiar gera mais de 80% da ocupação no setor rural e responde no Brasil por sete de cada 10 empregos no campo e por cerca de 40% da produção agrícola. Atualmente, a maior parte dos alimentos que abastecem a mesa dos brasileiros vem das pequenas propriedades. A agricultura familiar favorece o emprego de práticas produtivas ecologicamente mais equilibradas, como a diversificação de cultivos, o menor uso de insumos industriais e a preservação do patrimônio genético (CONAB, 2015).

Na Paraíba existiam 167.286 estabelecimentos agropecuários em 2006, desse universo, 148.069 eram familiares, representando 88,51% do total das unidades de produção recenseadas pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Apesar de sua representatividade, os números mostram que tal categoria de agricultores detinha apenas 42,16% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários. A área média dos estabelecimentos não familiares (114 ha) era mais de 10 vezes superior ao valor registrado em favor dos agricultores familiares, que contavam com uma reduzida quantidade de terra (média de 10,78 ha) para desenvolver suas atividades produtivas, e, na maioria dos casos, estabelecer suas moradias. (AQUINO *et al* 2013).

Mais especificamente, na Zona da Mata Paraibana, a luta dos trabalhadores por terra seguida da ação fundiária do estado para solucionar os conflitos sociais emergentes é responsável pela ampliação da fronteira da agricultura familiar em áreas tradicionalmente canavieiras (MOREIRA *et al* 2010). Uma das alternativas para manutenção e reprodução da agricultura familiar são as políticas públicas que institucionalizaram as compras da produção pelo governo, dentre elas está o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que é um Programa do Governo Federal, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O Art. 14 da Lei nº 11.497 de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar, exige que 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, aqui entendido como agricultura camponesa, e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

O PNAE mostra-se como alternativa de mercado aos produtores, pois tem remunerado melhor o agricultor, embora o volume de compra seja inferior ao contratado pelo Programa de

Aquisição de Alimentos (PAA) e embora tenha força de lei, muitas escolas e redes de ensino ainda não compram os 30% de produtos da agricultura camponesa. Em função do caráter recente da legislação, destaca-se a necessidade de organização de gestores e agricultores para a efetivação desta normativa nos diferentes contextos brasileiros e assim contribuir tanto para o desenvolvimento econômico local, como para o fornecimento de refeições aos escolares que atendam aos princípios de uma alimentação saudável e adequada (SARAIVA *et al* 2013).

Outro fator importante dessa política pública é a descentralização da aquisição da alimentação escolar, um dos grandes avanços ocorridos nos últimos tempos. Além de racionalizar a logística e os custos de distribuição dos produtos, essa medida proporciona o respeito à cultura alimentar da população nas diferentes localidades do país e incentiva a produção local da agricultura camponesa. Do ponto de vista do território, a gestão descentralizada e a compra da alimentação escolar da produção da agricultura camponesa local se constituem um importante fator na medida em que as aquisições feitas de agricultores familiares proporcionam a geração de trabalho e renda para as populações dos municípios envolvidos.

Dessa forma são quatro as categorias de análise do trabalho: território, Estado, políticas públicas e agricultura camponesa, sendo o último o objeto de estudo desta pesquisa. E parte do pressuposto de que na realidade concreta toda política pública se processa no território. Ou seja, as ações públicas estão sempre presentes, se materializam no território ou têm uma dimensão territorial, e que as políticas não são só implementadas no território, mas, direcionam e redirecionam os usos do território.

Dado o que foi exposto, o objetivo geral é: analisar os efeitos decorrentes da territorialização e descentralização de parte dos recursos para a compra de produtos da agricultura camponesa do Programa Nacional de Alimentação Escolar sobre as compras da agricultura camponesa dos municípios da Mesorregião da Zona da Mata Paraibana.

Na elaboração deste trabalho contamos com a análise de diversos documentos obtidos do período. Dessa forma, a observação ocorreu em três momentos distintos: a) a busca pelas explicações dos motivos que levariam o Estado a adotar essa política pública; b) os dados sobre a operacionalização do programa no nível nacional; c) dados secundários sobre recursos e operacionalização do programa para a região de estudo.

O levantamento de dados secundários será realizado junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação (FNDE/MEC), instituição responsável pela gestão do Programa no contexto nacional, além do IBGE. Espera-se com isso alcançar um dos objetivos da pesquisa.

Serão pesquisados dados sobre os recursos financeiros, alunos atendidos pelo programa, além do valor repassado pela União para o Estado da Paraíba e para os Municípios da região estudada por aluno e dia letivo.

Os municípios da região estudada estão todos localizados na Mesorregião da Zona da Mata Paraibana e são eles: Cabedelo, João Pessoa, Bayeux, Santa Rita, Conde e Lucena

(microrregião de João Pessoa); Cruz do Espírito Santo (microrregião de Sapé); Mamanguape e Rio Tinto (microrregião do Litoral Norte); Alhandra, Caaporã e Pitimbu (microrregião do Litoral Sul).

O TERRITÓRIO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O território tem sido escolhido por pesquisadores de diversas áreas do conhecimento como conceito central para o estudo de diferentes escalas e tipos de espaços geográficos, o que não é diferente para o presente trabalho. O conceito também passou a ser tema principal de muitas políticas públicas elaboradas pelas instituições, principalmente voltados para o desenvolvimento rural. Entendemos aqui, também, que o território é categoria fundamental para o objetivo e objeto de estudo da presente pesquisa. Mas é preciso distinguir o território como norma presente nas políticas públicas e o território como categoria analítica rica e complexa.

Os significados de políticas públicas e de território, ambos ligados ao Estado, admitem reconhecer como verdadeiro o pressuposto da inseparabilidade.

Esse reconhecimento vem por meio das noções de público e coletivo que justificam a ação do Estado em produzir políticas públicas para cidadãos que compartilham a vida. Vem também por meio das noções de povo e soberania, as quais, confirme o foco jurídico, justificam a ação do Estado sobre o território, cuja finalidade é o bem comum de um povo situado em um determinado território (STEINBERG, 2013).

Essas noções sustentam todas as relações envolvidas na trilogia: Estado-políticas públicas, Estado-território e políticas públicas-território. A última relação leva a questionar se o significado jurídico do território é adequado para políticas públicas. Assim é preciso repensar o papel do território na trilogia, ou seja, a que território se faz referência no âmbito da inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território (STEINBERG, 2013).

Partimos do princípio que o território é construído a partir do espaço geográfico, ou que o espaço é anterior ao território (RAFFESTIN, 1993, p. 144, *apud* FERNANDES, 2008). A formação de territórios é sempre um processo de fragmentação do espaço. É importante ressaltar que tanto em Raffestin como em Fernandes a questão do poder está presente na constituição do território, no entanto, em Fernandes a intencionalidade também joga com um papel fundamental. Um dos principais autores no debate sobre território, o geógrafo Robert Sack (1986), associa o conceito de território e de territorialidade ao controle da acessibilidade, ou seja, qualquer parcela do espaço que tenha seu acesso controlado se transforma em um território, isso faz com que ora se aproxime de Raffestin e Fernandes ora se afaste.

As abordagens territoriais predominantes nas análises da dimensão econômica e social inclinam-se para o conceito de território como uma unidade geográfica determinada, quase sempre como espaço de governança. A definição de território por órgãos governamentais e agências multilaterais não consideram os conflitos dos diferentes tipos de territórios contidos no projeto de desenvolvimento territorial.

Serpa (2011), ao discutir o papel da geografia nas políticas públicas coloca que, o problema da articulação de escalas e recortes na formulação/implementação de políticas públicas não é uma temática recente na geografia e aparece, por exemplo, na obra de Milton Santos (1994), quando este autor afirma que o nível de intencionalidade do governo federal e sua abrangência de atuação não são os mesmos para os governos estaduais e municipais.

Ou mesmo no trabalho de Racine, Raffestin e Ruffy, de 1983, onde a questão vai ser abordada sob a perspectiva da “escala como mediadora da ação”, com o objetivo de lançar as bases para uma política ativa de organização do território: na interpretação do autor, isto implicaria necessariamente em uma tomada de consciência da dialética das escalas geográficas e cartográficas que sustenta uma relação de poder com o território e com o que ele contém (SERPA, 2011).

A escolha de uma representação funcional dependerá da relação de poder que se quer ter, levados em conta os recursos disponíveis e os custos que se pode aceitar. Aquele que age realiza uma interseção entre um conjunto de utilidade e um conjunto representado; quer dizer então que ele atualiza a relação de poder e que potencializa a relação funcional. O domínio das escalas é, portanto, um elemento prévio a toda a ação. É talvez essa a ocasião de convidar os geógrafos a descobrir uma ‘escala das preocupações humanas’ que transcendem as preocupações técnicas daqueles que somente se interessam pelas variações das escalas geográficas em si mesmas (RACINE, RAFFESTIN, RUFFY, 1983, p. 134, *apud* SERPA, 2011).

Outra questão importante do território é a da participação social na elaboração/implementação/gestão das políticas públicas recoloca a questão da cidadania e sua dimensão territorial, já que “é impossível imaginar uma cidadania completa que prescindia do componente territorial” (SANTOS, 1992, p. 116). A questão das escalas e da articulação de recortes territoriais reaparece com toda força, exigindo um enfoque novo para as ações dos governos, em seus diferentes níveis, na forma de políticas públicas. “Caberia, em primeiro lugar, bem definir as entidades territoriais, segundo uma tipologia de serviços a prover e de ações a desenvolver” (SANTOS, 1992, p. 118).

As populações locais devem ter direito à palavra, não apenas como parcela viva da nação ou de um Estado, mas como membros ativos de uma realidade regional que lhes diz diretamente respeito, e sobre a qual não dispõem de um recurso institucional para que sua voz seja ouvida. Falta às regiões câmaras representativas regionais, cuja tarefa essencial seria a de propor os modos próprios de regulação da vida regional (...) Não seriam apenas as regiões metropolitanas a merecer as regalias de um nível próprio de governo, mas todos os sub-espacos regionais. Resta, sem dúvida, a questão da delimitação geográfica, da delimitação das competências e da natureza desse poder regional aqui proposto (SANTOS, 1992, p. 119).

Raffestin (1993 *apud* SAQUET; SOUZA, 2009), utilizando como referencial Michael Foucault, entende o poder como multidimensionalidade, já que a atuação do Estado se encontra com outras dimensões do poder, incluindo as práticas e relações cotidianas da sociedade. Nesse

sentido, Raffestin constrói uma abordagem relacional na qual o território é formado pelas relações de poder multidimensional e a territorialidade é o produto dessas relações.

Em suas diferentes acepções, o território sempre foi estudado a partir das relações de poder, desde o Estado ao capital, desde diferentes sujeitos, instituições e relações. Portanto, é impossível compreender o conceito de território sem conceber as relações de poder. Para Fernandes (2008): "Cada instituição, organização, sujeito etc., constrói o seu território e o conteúdo de seu conceito, desde que tenha poder político para mantê-los".

Que conceito de território vai se fazer referência? Não o território receptáculo, mas o território carregado de poder, o território usado na concepção de Milton Santos. Assim, cumpre afirmar que o Estado, junto com os agentes e os atores sociais que os representam, detém o poder de intervenção, está ligado ao fato das políticas públicas mais que implementadas no território, indicam, direcionam e redirecionam os usos do território, evidenciando o potencial político da categoria território usado (STEINBERG, 2013).

Aqui se pretende compreender o território em sua totalidade e organizado em diferentes escalas, a partir de seus diferentes usos. Considerando que cada tipo de território tem sua territorialidade, as relações e interações dos tipos nos mostram as múltiplas territorialidades. É por essa razão que as políticas públicas executadas no território modificam o território.

Nesta condição, uma determinada região é escolhida para a aplicação de políticas de desenvolvimento, em grande parte, a partir dos interesses do capital. Evidente que pelo fato das comunidades camponesas terem menor poder político terão pouco poder de decisão na determinação das políticas, por mais que o discurso das instituições defenda o "empoderamento" das comunidades rurais (FERNANDES, 2008).

Essa é uma importante conclusão para o presente trabalho, pois entendemos que há vários usos do território a partir das políticas públicas, sem perder de vista o papel do Estado e o interesse do capital em contradição com alardeados objetivos de redução da pobreza no campo através da geração de renda para o pequeno produtor camponês. De modo que as políticas promovem o fortalecimento das relações capitalistas em detrimento das relações não capitalistas ou familiares e comunitárias. Intensifica-se, dessa forma, as políticas de expropriação das comunidades rurais, que perdem seus territórios para o capital que necessita se apropriar continuamente dos territórios camponeses para se expandir.

Temos então uma disputa territorial entre capital e campesinato. As propriedades camponesas e as capitalistas são territórios distintos, são totalidades diferenciadas, onde se produzem relações sociais diferentes, que promovem modelos divergentes de desenvolvimento. Territórios camponeses e territórios capitalistas como diferentes formas de propriedades privadas disputam o território nacional (FERNANDES, 2008).

É possível conceber o território como expressão das contradições sociais. É nesse sentido contraditório, de resistência e subordinação, que deve ser interpretado o território. O

território é uma categoria relacionada à transferência das decisões de cúpula estatais, empresariais e partidárias para a base da sociedade civil organizada (FABRINI; ROOS, 2014).

O território, na perspectiva do Estado, integradora dos diversos segmentos sociais, que pauta as formulações de políticas públicas, constitui-se numa síntese territorial que agrega diferentes sujeitos em uma coesão construída em decorrência do pertencimento a esse mesmo recorte territorial. O sujeito se vê incluído a partir do território, e não da classe ou categoria social a que pertence. São exemplos os territórios rurais defendidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, pois agregam sujeitos diversos numa mesma coesão forjada a partir do território, e não das atividades econômicas e posição social.

Entretanto, a perspectiva de síntese integradora do território é passível de crítica, pois se desvia das colisões de sujeitos a partir do trabalho ou classe social. Nessa compreensão, os camponeses, por exemplo, são diluídos em meio a outros sujeitos, pois agora, a partir do território, não há sentido em diferenciar camponeses de não camponeses, porque ambos estão inseridos no mesmo espaço. Essa síntese integradora, que junta no mesmo espaço camponeses e não camponeses, pode comprometer, inclusive, a concepção de "territórios rurais", pois neles estão inseridas diferentes camadas urbanas da sociedade (FABRINI; ROOS, 2014).

A transferência das decisões para o local, como o que ocorre com a descentralização para os municípios dos recursos provenientes do Ministério da Educação destinados a alimentação escolar, pressupostos o território, nem sempre são sinônimos de participação democrática e igualdade. Muitas vezes, a base local serve para legitimar decisões tomadas por cúpulas estatais e empresariais. Assim a esfera local pode abrir possibilidade para uma espécie de "prefeiturização" das relações sociais, e gestores públicos, agirem muitas vezes como "coronéis locais", utilizando de vínculos pessoais de controle e domínio. Observa-se, então, que é neste contexto que o conceito de território é usado como instrumento de política pública para subordinar comunidades rurais aos modelos de desenvolvimento impostos a partir dos gabinetes dos formuladores das políticas públicas.

Nesse sentido, o conceito miltoniano de território usado ao trazer as indagações: usado como, onde, por quem e para quê? reforça a suposição de que o território usado poderia ser a ponte para passar da teoria para a prática porque permite identificar os usos, os usuários e os conflitos que emergem dos usos do território. As políticas públicas, compreendidas como públicas na sua gênese, não apenas se realizam no território como receptáculo de intenções, mas vão além ao propor ações que direcionam e redirecionam os usos do território nacional pelos agentes-atores sociais e que medeiam os conflitos entre eles. As ações que indicam não só sobre o território em si, mas sobre como o território é usado (STEINBERG, 2013).

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

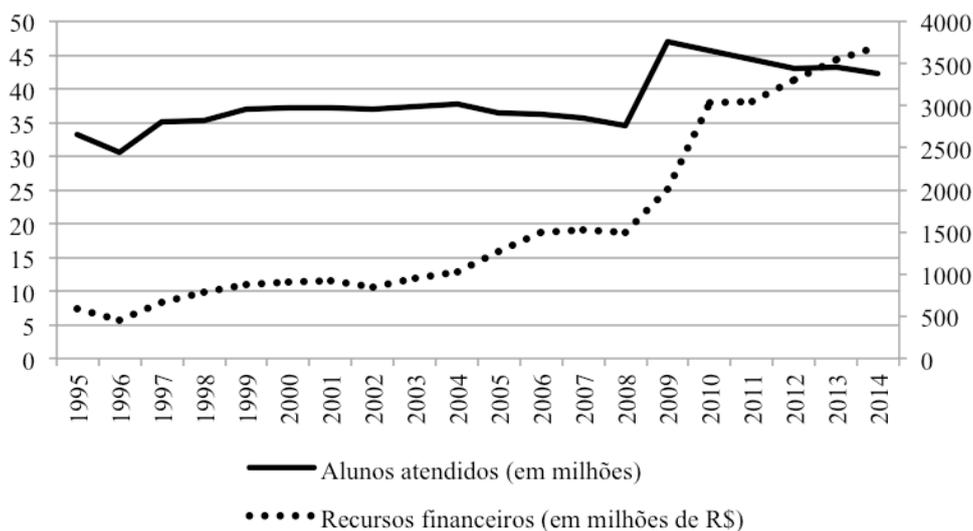
O Programa Nacional de Alimentação Escolar é a maior e mais antiga política pública no Brasil. A alimentação escolar é defendida como um direito dos estudantes e é considerada uma

das estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e em julho de 2009 foram promulgadas novas diretrizes de execução do PNAE/FNDE através da Lei Federal no 11.947 (SARAIVA *et al* 2013).

O público alvo é constituído por todos os alunos da educação infantil e do ensino fundamental, matriculados em escolas públicas e filantrópicas e alunos das escolas de ensino indígena (instituídas pela Resolução nº 45, de 2003) são beneficiários do Programa. Para ter acesso a política as escolas devem estar cadastradas no Censo Escolar.

A operacionalização desta política é um processo complexo, pois envolve distintos setores de governo e sociedade, nos âmbitos municipal, estadual e federal. Problemas durante a fase de implementação podem constituir obstáculos para o adequado cumprimento das metas e objetivos propostos.

Gráfico 1: Recursos Financeiros e Alunos Atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)



Fonte: FNDE (2015).

O Gráfico 1 apresenta a evolução dos recursos destinados e o público atendido pelo Programa e deixa claro que é inegável o avanço da política, tanto quanto aos recursos quanto pelo número de alunos atendidos, porém o crescimento do volume de recursos é superior ao crescimento do número de alunos principalmente após a implantação da Lei nº 11.947, No período de 1995 a 2014 a taxa de crescimento do volume de recursos foi em média de 11%, enquanto o aumento no mesmo período do número de alunos foi em média 2%.

Outra questão importante é o que se considera agricultura familiar. De acordo com a Lei nº 11.326/2006, é considerado agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, possui área menor a 4 módulos fiscais, mão-de-obra da própria família, renda familiar vinculada ao próprio estabelecimento e gerenciamento do estabelecimento ou empreendimento pela própria família. Também são considerados agricultores familiares: silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, indígenas, quilombolas e assentados.

Fica claro que a opção adotada para delimitar o conceito de agricultura familiar, e para a adoção de políticas públicas pertinentes ao setor, está centrada na caracterização geral de um grupo social bastante heterogêneo. A delimitação legal do conceito combina critérios como: o tamanho da propriedade, predominância familiar de mão-de-obra e renda, e gestão familiar da unidade produtiva (ALTAFIN, 2005).

Para que seja fornecedor do PNAE, a família deve estar identificada pela DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf), para o caso de grupos formais (organizações da agricultura familiar) é necessária a DAP Jurídica da organização; em caso de grupos informais (grupo de agricultores familiares e empreendedores familiares rurais) é necessária a DAP Física de cada família fornecedora.

Os grupos formais são constituídos pelos agricultores familiares e empreendedores familiares rurais organizados em cooperativas e associações que possuem DAP jurídica e os grupos informais por agricultores familiares que possuem DAP física, organizados com o propósito de vender para a alimentação escolar. Deverão ser apresentados junto à entidade executora por uma entidade articuladora.

O programa para agricultura familiar, em linhas gerais, quer fazer crescer o excedente que cada família produz para ser comercializado, como um dos caminhos para aumentar sua renda e bem-estar. Ou seja, admite-se que existe uma solução na agricultura para o problema da pobreza rural.

O Conselho Monetário Nacional (CMN) regulamentou, em 21 de dezembro de 2006, através da Resolução nº 3.436, o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF). O programa, que foi divulgado pelo governo federal em outubro de 2006, sob o nome provisório de Seguro de Preços da Agricultura Familiar, tinha o objetivo de contribuir para garantir uma maior estabilidade à atividade agrícola. Trata-se de um instrumento de política agrícola que há muito tempo vem sendo reivindicado pelas organizações da agricultura camponesa.

Através do PGPAF a maioria dos produtos da agricultura familiar tem preço garantido pelo Governo Federal, dando respaldo aos financiamentos de custeios e investimentos. Atualmente, o PGPAF é a referência de preços para o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e para o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

Segundo a própria Lei a aquisição de gêneros alimentícios será realizada, sempre que possível, no mesmo município das escolas, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. As escolas poderão complementar a demanda entre agricultores do território rural, estado e país, nesta ordem de prioridade. A aquisição dos produtos da agricultura familiar poderá ser realizada por meio da Chamada Pública, dispensando procedimento licitatório.

A aquisição da agricultura familiar para a alimentação escolar era regulamentada pela Resolução CD/ FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, mas para dar conta do território, tão presente atualmente nas políticas públicas, foi instituída uma nova resolução. A Resolução nº

4/2015, do Conselho Deliberativo do FNDE, que descreve os procedimentos operacionais que devem ser observados para venda dos produtos oriundos da agricultura camponesa às Entidades Executoras.

A categoria de Territórios Rurais faz parte do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que pretende ampliar as políticas públicas em torno do desenvolvimento rural.

No âmbito federal, desde 2002, programas do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) vêm sendo elaborados e implementados na perspectiva de valorização do componente territorial e das identidades regionais, buscando aproximar a sociedade civil das esferas de governo a partir de uma nova perspectiva de institucionalização da participação social na gestão de políticas públicas no território nacional.

O processo de identificação de territórios rurais foi iniciado, a partir de 2003, pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA, para nortear as políticas públicas para o setor agrícola nacional, especialmente naqueles ligados à agricultura camponesa, atendidos atualmente pelo Programa Territórios Rurais.

Todos os municípios estudados na pesquisa fazem parte de um dos Territórios Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário: Cabedelo, Cruz do Espírito Santo, Lucena, Mamanguape, Rio Tinto e Santa Rita do Território Rural da Zona da Mata Norte e Alhandra, Bayeux, Caaporã, Conde, João Pessoa e Pitimbu do Território Rural da Zona da Mata Sul.

Para que os territórios sejam incorporados ao programa, eles precisam atender a alguns critérios estabelecidos, tais como: o máximo de 80 habitantes por Km², não ultrapassando a 50 mil pessoas por município; ter uma representação consolidada da sociedade civil e do poder público; e possuir um conselho estadual rural sustentável, capaz de analisar as questões levantadas pelos municípios. Cabe a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) verificar e absorver os novos territórios, além de submeter ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) à inclusão. E foi acrescentado mais um critério que é a presença da agricultura camponesa nesse processo. Se um território tiver um percentual superior a 50% de estabelecimentos da agricultura familiar, ele pode ser incorporado ao Programa, mesmo que ultrapasse os 80 habitantes por km² (MDA, 2015).

RESULTADOS

Na Paraíba, a representatividade dos pequenos negócios urbanos é grande, representam 90% dos empreendimentos e correspondem a 50% dos empregos gerados. Já na zona rural, 89% dos estabelecimentos são da agricultura familiar (SEBRAE, 2015).

A Lei 11.947/2009 exige que a aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar seja realizada, sempre que possível, no mesmo município das escolas, que poderão complementar as suas demandas entre agricultores da região, território rural, estado e país, nesta ordem de prioridade. Essa exigência torna o PNAE uma política pública voltada para o território.

Outro fato é que a obrigatoriedade está somente em alcançar um percentual mínimo de 30% da compra dos recursos a ser destinada a agricultura familiar, entretanto, não há empecilho caso o percentual alcance o total dos recursos repassados. Cabe aos gestores do programa de alimentação dos municípios e das escolas estaduais da Paraíba avaliar as possibilidades e utilizar essa política para o desenvolvimento da sua comunidade.

A Tabela 1 apresenta os recursos liberados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para as prefeituras dos 12 municípios estudados. Essa liberação diretamente para os municípios só foi possível a partir da promulgação da Lei nº 8.913 de 1994, a qual possibilitou a administração da alimentação escolar de forma descentralizada, o que pode ser considerado um avanço, permitindo racionalizar a logística e os custos de distribuição dos produtos, além de viabilizar uma alimentação condizente com o hábito alimentar da população nas diferentes regiões do país, além de inserir o pequeno produtor dos municípios.

Os dados mostram um aumento ao longo do tempo no volume de recursos destinados às prefeituras, assim como o aumento nos recursos que deveriam ser destinados à compra de alimentos provenientes da agricultura familiar. Em 2014, para exemplificar, foram destinados quase R\$ 4 milhões para as compras oriundas da agricultura familiar só dos recursos das prefeituras dos municípios estudados, excetuando os recursos descentralizados pela Secretaria de Educação Estadual e dos municípios circunvizinhos que também podem adquirir da produção dos municípios objeto do estudo.

Os dados são importantes, pois têm implicações diretas sobre possíveis recursos que podem ser acessados pelos agricultores familiares. Como é dada a preferência à compra da produção local (municipal) de alimentos, isso pode se tornar um problema quando há poucos agricultores familiares nos municípios, ou quando não há variedades nas culturas.

Tabela 1: Valor do Repasse do FNDE as Prefeituras, Alunado, Número de Agricultores

UF	Código IBGE	ENTIDADE*	Valor do Repasse do FNDE ⁽¹⁾	Alunado ⁽²⁾	30% do repasse do FNDE**	Nº de Agricultores Familiares ⁽³⁾	Nº de DAPS ⁽⁴⁾	Nº de DAPs Jurídica	Quantidade de AF necessários para atender os 30% ⁽⁵⁾
PB	2500601	Alhandra	235,920.00	3,781	70,776.00	712	331		8
PB	2501807	Bayeux	1,418,760.00	11,510	425,628.00	52	127		47
PB	2503001	Caaporã	335,460.00	5,235	100,638.00	253	328	1	11
PB	2503209	Cabedelo	775,980.00	7,621	232,794.00	1	220		26
PB	2504603	Conde	331,440.00	4,724	99,432.00	500	469		11
PB	2504900	Cruz Do Espírito Santo	180,600.00	2,971	54,180.00	840	509		6
PB	2507507	João Pessoa	4,803,960.00	58,145	1,441,188.00	93	211		160
PB	2508604	Lucena	158,940.00	2,627	47,682.00	178	237	1	5
PB	2508901	Mamanguape	420,540.00	6,719	126,162.00	496	760		14
PB	2511905	Pitimbu	20,244.00	3,252	60,732.00	1	749	3	7
PB	2512903	Rio Tinto	280,440.00	4,171	84,132.00	475	432		9
PB	2513703	Santa Rita	1,628,880.00	18,254	488,664.00	447	377		54
Total Região Estudada			10,591,164.00	129,010	3,232,008.00	4,048	4,750	5	358

Total do Estado	38,850,720.00	539,385	11,655,216.00	148,077	213,762	28	2223
Participação da Região Estudada no Total do Estado	27%	24%	28%	3%	2%	18%	16%

Fonte dos dados: FNDE e SAF/MDA. Organização das informações: SAF/MDA 2010.

Obs: Tiramos do cálculo do Total do Estado a Secretária de Educação do Estado.

* Relação das Prefeituras Municipais executoras dos recursos do PNAE na rede municipal.

** Valor correspondente ao percentual mínimo de aquisição de acordo com o Art. 14 da Lei 11.947 de 16 de junho de 2009

⁽¹⁾ 2010 com base no censo escolar de 2009

⁽²⁾ Total de alunos em 2010 com base no censo escolar de 2009

⁽³⁾ Censo Agropecuário 95/96 Estudo FAO/INCRA – SADE

⁽⁴⁾ Declaração de Aptidão ao PRONAF.

⁽⁵⁾ A base utilizada para o cálculo foi o limite de R\$ 9.000. Lembrando que o governo ampliou para 20.000 em 2014.

É possível questionar a eficácia e a eficiência do programa quanto aos seus objetivos, mas não a importância do PNAE para a população dos municípios. Os dados comprovam a importância da política tanto para os alunos atendidos através da alimentação escolar quanto para os agricultores familiares que podem vender sua produção através desse importante mercado institucional.

Mostram também que em torno de 15% da população total do município constitui de alunos que estudam nas escolas municipais e são, portanto, atendidas com a alimentação escolar comprada com os recursos do FNDE. Ainda evidenciam que, em média, 43% das crianças desses municípios, -observando que há uma grande variação nos dados- estão em domicílios com renda domiciliar *per capita* menor que 1/4 de salário mínimo. Isso significa que boa parte dessas crianças tem na alimentação escolar umas das principais refeições do dia, isso se não for a principal.

Outro dado importante é o volume de recursos que essas prefeituras devem destinar das compras da alimentação escolar para a agricultura familiar dos municípios em relação ao número de alunos que é em média de R\$ 31 aluno por ano. Parece pouco, mas significa a introdução de alimentos da cultura local em uma das mais importantes refeições dessas crianças, além, claro, de estimular a pequena produção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas destinadas à agricultura familiar têm por objetivo fazer crescer o excedente que cada família produz para ser comercializado, como um dos caminhos para aumentar sua renda e bem-estar, ou seja, admite-se que existe uma solução na agricultura para o problema da pobreza rural. Com o objetivo de desenvolvimento local a aquisição de gêneros alimentícios deve ser realizada no mesmo município das escolas, dispensando procedimentos licitatórios e priorizando os territórios rurais e das identidades regionais.

Os dados comprovaram a importância da política tanto para os alunos atendidos através da alimentação escolar quanto para os agricultores familiares que podem vender sua produção através desse importante mercado institucional.

Mas a realidade se mostra bem diferente do que os objetivos do PNAE. Na verdade, o que existe é uma queda de braço entre as prefeituras, as escolas e as famílias produtoras em

uma disputa pelo território. Mesmo com uma legislação específica para as compras há acusações de desvio de conduta por parte dos lados, não cumprimento dos contratos e até corrupção e suborno. O Estado por outro lado, garante um maior controle sobre o que é produzido, onde é produzido, a que preço é vendido e, principalmente, quem produz. Nasce assim uma nova forma de controle da produção camponesa, travestida no discurso oficial de desenvolvimento territorial. O PNAE pode até garantir uma renda maior ao camponês, pode contribuir com uma alimentação mais saudável para o alunado, mas não deixa de ser uma forma de sujeição da produção camponesa, que passa pelo domínio do território. Ou seja, o camponês vai produzir o que o Estado quer que ele produza para poder atender aquela demanda. Além, claro, das outras dificuldades, como os prazos e logística da entrega, e a necessidade de produzir alguns itens que estão presentes na licitação, mas que não fazem parte das culturas locais. Isso força os agricultores a necessidade de participar de associações e cooperativas para superar os problemas logísticos e burocráticos. Não podemos negar que iniciativas como a inclusão do campesinato no PNAE se constitui um importante avanço na busca da superação dos problemas no campo, mas há muito o que melhorar.

REFERÊNCIAS

- ALTAFIN, I. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. Brasília, 2005, 18 p, Disponível em: <<http://www.redeagroecologia.cnptia.embrapa.br/biblioteca/agricultura-familiar/CONCEITO%20DE%20AGRICULTURA%20FAM.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2015.
- AQUINO, J. R. et al. Agricultura familiar no Estado da Paraíba: uma análise a partir de tabulações especiais do Censo Agropecuário 2006. In: **Embrapa Semiárido-Artigo em anais de congresso (ALICE)**.
- BELIK, W. et. al. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como Instrumento de Promoção do Desenvolvimento Local**. s/d. Disponível em: <<http://www.escoladegestores.inep.gov.br/downloads/artigos/PNAE/PNAE>>. Acesso em 02/03/2015.
- BLANCHE, V. de La. **Principes de Géographie Humaine**, 1922.
- BRASIL, Congresso Nacional. Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, Brasília, DF, Brasil, 2009. Publicado no DOU em 17 de junho de 2009.
- BRASIL, Fundo Nacional de Desenvolvimento para a Educação. Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013, Brasília, DF, Brasil, 2013.
- BRASIL, Congresso Nacional. Lei 11.236 de 24 de julho de 2006. Brasília, DF, Brasil.
- FERNANDES, B. M. **Construindo um estilo de pensamento na questão agrária: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico**. Presidente Prudente: [s.n], 2013 v.1-2: il + memorial Tese (livre - docência) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia.
- FERNANDES, B. M. Contribuição ao estudo do campesinato brasileiro formação e territorialização do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra-MST (1979–1999). **São Paulo: USP, Departamento de Geografia (tese de doutoramento)**, 1999.

- FERNANDES, B. M. **Campeinato e agronegócio na América Latina: a questão agrária atual**. Expressao Popular, 2008.
- HARVEY, D.. **A Produção Capitalista Do Espaço**. Annablume, 2005.
- HÖFLING, E. de M., Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v, 21, n, 55, p. 30-41, 2001.
- HOWLET, H. RAMESH, M. PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subciclos - uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- MENDES, A. M. P. et. al. Políticas Públicas, desenvolvimento e as transformações do Estado brasileiro. In: SILVA, C. L. da e SOUZA-LIMA, J. E. de (orgs). **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010,
- MÉSZÁROS, I. et al. **Para além do capital**. Boitempo Editorial, 2002.
- MOREIRA, E. et al, Estruturação do território municipal paraibano: na busca das origens. **Cadernos do LOGEPA**, v, 2, n, 2, 2010.
- MOREIRA, E. et al. Zona da mata paraibana: reestruturação do setor sucro-alcooleiro, reforma agrária e paisagem rural. **Cadernos do LOGEPA**, v. 2, n. 1, 2010.
- OFFE, C. Algumas contradições do Estado Social Moderno. **Trabalho & Sociedade: Problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho**. vol, 2, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991.
- OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- RUA, M. G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Rio de Janeiro, 2005, Curso de Aperfeiçoamento em Agroecologia, REDCAPA – Rede de Instituições Vinculadas à Capacitação em Economia e Política Agrícola da América Latina e Caribe.
- ROCHA, J. D.; BURSZTYN, M., Políticas públicas territoriais e sustentabilidade no semi-árido brasileiro: a busca do desenvolvimento via arranjos produtivos locais. **Revista do Centro de Ciências Administrativas (UNIFOR)**. v, 14, p, 263-278, 2008.
- SANTOS, M. **Testamento Intelectual**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- SANTOS, M. **O Espaço do Cidadão**. 2a Edição. São Paulo: NOBEL, 1992.
- SARAIVA, E. B.; SILVA, A. P. F.; SOUSA, A. A.; CERQUEIRA, G. F.; CHAGAS, C. M. S.; TORAL, N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência Saúde Coletiva**. 2013; 18(4):927-36. doi: 10.1590/S1413-81232013000400004
- SERPA, A. S. P. Políticas Públicas e o Papel da Geografia (Public Policy and the Role of Geography). **Revista da ANPEGE**, v. 7, n. 1, p. 37 a 47, 2011.
- STEINBERG, M. (org) Território, Estado e políticas públicas espaciais. Brasília: Ler editora, 2013.
- TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais (AATR-BA), Salvador**, 2002.