



Fomento à agricultura familiar sustentável por meio de Políticas Públicas

Otávio Henrique Cintra Monteiro¹, Ayane Maria Gonçalves da Silva¹, Márcio Sampaio Pimentel²

¹ Mestre em Controladoria pela Universidade Federal Rural de Pernambuco

² Doutor em Agroecologia e Professor do Departamento de Administração da Universidade Federal Rural de Pernambuco

Histórico do Artigo: Submetido em 09/10/2020 e aceito em 06/11/2020. Sendo revisado pelo corpo de avaliadores do I Simpósio de Sustentabilidade do DADM-UFRPE (2020).

RESUMO

Diante da importância da agricultura familiar para a economia e sociedade, da exigência por alimentos de melhor qualidade e de preocupação com uma agricultura que preze o meio ambiente e a sustentabilidade, surge a agroecologia como instrumento justo e adequado. Para tanto, o governo apoia o setor por meio de programas de compras diretas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e avalia a sua efetividade por meio de auditorias e fiscalizações. O objetivo deste artigo foi identificar as constatações realizadas pela Controladoria Geral da União (CGU) no tocante ao uso de recursos públicos relacionados ao PNAE, com ênfase na agricultura familiar. Foram analisados os relatórios de auditoria e fiscalização publicados de 16 de junho de 2009 a 23 de abril de 2017, totalizando 76 relatórios. Identificaram-se 728 irregularidades onde se pode perceber que estiveram associadas ao gestor responsável, sobretudo, no processo de licitação, com um dano ao erário de R\$ 20.111.832,68, equivalente a 2,78% dos recursos fiscalizados oriundas do superfaturamento e sobrepreço e uma perda para agricultura familiar em 47,37% dos municípios investigados, por não respeitarem o percentual de 30% da legislação, representando perda para a agricultura familiar na ordem de 97 milhões de reais. Conclui-se que Estados e Municípios que não atendem o mínimo exigido em lei, devem criar políticas de incentivo à produção da agricultura familiar localmente para reduzirem distorções.

Palavras-Chaves: Programa Nacional de Alimentação Escolar, agroecologia, sustentabilidade.

Sustainable Family Farming Promotion Through Public Policies

ABSTRACT

Given the importance of family farming for the economy and society, the demand for better quality food and concern for agriculture that values the environment and sustainability, agroecology emerges as a fair and appropriate instrument. To this end, the government supports the sector through direct purchasing Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) and assesses its effectiveness through audits and inspections. The purpose of this article was to identify the findings made by Controladoria Geral da União (CGU) regarding the use of public resources related to the PNAE, with an emphasis on family farming. The audit and inspection reports published from June 16, 2009 to April 23, 2017 were analyzed, totaling 76 reports. 728 irregularities were identified where it can be seen that they were associated with the responsible manager, above all, in the bidding process, with a damage to the treasury of R \$ 20,111,832.68, equivalent to 2.78% of the inspected resources from overpricing and overprice and a loss for family farming in 47.37% of the municipalities investigated, for not respecting the percentage of 30% of the legislation, representing a loss for family farming in the order of 97 million reais. It is concluded that States and Municipalities that do not meet the minimum required by law, should create policies to encourage the production of family farming locally to reduce distortions.

Keywords: National School Feeding Program, agroecology, sustainability.

Monteiro, O., Silva, A.M.G., Pimentel, M.S. (2020). Fomento à agricultura familiar sustentável por meio de Políticas Públicas. *Meio Ambiente (Brasil)*, v.2, n.4, 105-115.



Direitos do Autor. A Meio Ambiente (Brasil) utiliza a licença *Creative Commons* - CC Atribuição Não Comercial 4.0 CC-BY-NC.

1. Introdução

Em períodos anteriores ao ano 2000, a agricultura familiar era vista como uma pequena produção de subsistência em que o excedente era comercializado no mercado local juntamente com a visão de um depósito e reserva de mão de obra, cujo custo de oportunidade era baixo, portanto era inserido no mercado de trabalho rural como trabalhador temporário, conhecido como *boia-fria* (Guanziroli *et al.*, 2000).

A visão foi alterada ao perceber a robustez e a relevância social e econômica da atividade. Guanziroli *et al.* (2012) evidenciaram que a agricultura familiar representou 37,9% do volume produzido na agricultura brasileira em 1996 e 36,11% em 2006, data do último censo agropecuário (IBGE, 2006). Pelo mesmo censo, Melão (2012) observou que a agricultura familiar foi responsável por grande parte da dieta básica do brasileiro, responsável por: 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo e, na pecuária, por 58% do leite, 59% do plantel de suínos, 50% das aves e 30% dos bovinos.

Em dados mais recentes, Saraiva *et al.* (2013) expõe que em 2009 a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) destacou que 60% dos produtos que compuseram a cesta familiar distribuída pela entidade foram da agricultura familiar. Além disso, 7 (sete) de cada 10 (dez) empregos no campo, ocupando 80% o setor rural, são provenientes da agricultura familiar.

Grande parcela da agricultura brasileira é realizada pela agricultura familiar e de acordo com Guanziroli *et al.* (2012), a sua produção agrícola representa mais de 30% da produção nacional. Os mesmos autores destacam que a agricultura familiar baseia sua produção no uso preferencial da mão de obra familiar e que exerce a gestão do empreendimento de forma direta, presencial, por meio de algum dos familiares envolvidos na produção, por outro lado, os não familiares usam trabalho assalariado, o que é positivo porque gera emprego, mas fazem a gestão do empreendimento por meio de administradores.

Adicionalmente, de acordo com a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário no ano de 2017, há uma distinção entre a agricultura familiar e a não familiar, sendo a gestão da agricultura familiar compartilhada pela família e a atividade produtiva agropecuária é a principal fonte geradora de renda. Neste sentido, vale destacar a existência de uma heterogeneidade entre esses produtores familiares, visto que, a grande produção é realizada por poucos, o que gera uma desigualdade de renda entre eles (Navarro & Pedroso, 2014).

Por outro lado, embora seja evidente a importância da agricultura familiar, é observado que a geração de renda não vem sendo equitativa para o setor, o que pode acentuar a concentração de terras e produção nas mãos de poucos (Navarro e Pedroso, 2014), quando o último censo apresentou dados que levam a conclusão de que apenas 0,62% dos estabelecimentos respondem por 51,2% da produção. Além disso, 10% dos estabelecimentos respondem por 85% da renda bruta total gerada pela produção.

Com o objetivo de minimizar o problema dos agricultores familiares mais pobres, surge como alternativa a busca de novos mercados que primam por uma segurança alimentar e melhor qualidade dos alimentos (Ricardio, 2011). Mercados estes que valorizam produtos orgânicos com produção baseada na agroecologia (Schultz, 2007), sendo esse modelo de produção, além de mais acessível ao agricultor familiar, poder ser auxiliar na redução do dano ambiental que a agricultura tradicional baseada na monocultura e uso intensivo de agroquímicos realiza (Assis, 2003). Schultz (2007) explica que a agricultura orgânica, como forma de agroecologia, assume legitimidade com a crescente preocupação da opinião pública a respeito dos impactos ambientais. Além disso, novos valores sociais como a solidariedade, os processos participativos e o resgate da cidadania fundamentam um processo de reeducação alimentar, calcada na segurança alimentar. Essa reeducação que busca uma melhor qualidade do alimento gera oportunidade de novos mercados e potencializa a atividade da agricultura familiar. Neste sentido, a agricultura familiar se apresenta como alternativa modeladora de um desenvolvimento menos excludente, economicamente viável, socialmente justo e

ambientalmente mais equilibrado (Ribeiro *et al.*, 2013).

O uso do termo geral “agricultura familiar” para definir o público analisado pelo IBGE encobre grande diversidade de arranjos sociais, aspectos culturais e sistemas econômicos pertencentes ao universo de produtores de pequena escala (Mattos *et al.*, 2010). Nessa esteira, surgiu a ideia de desenvolvimento sustentável. E dentro dessa diversidade de arranjos sociais, Ricardio (2011) afirma que uma possível alternativa para a reversão da pobreza na estrutura produtiva agrícola familiar é a utilização e incentivo à agroecologia e à pluralidade. A agroecologia está vinculada à valorização do saber produtivo tradicional do agricultor e a preservação ambiental, mas também é um valioso instrumento de combate à pobreza rural que deve ser fomentado como mecanismo de justiça social.

Neste sentido, as políticas desenvolvidas pelo Governo Federal têm sido muito importantes para impulsionar à atividade, por meio, por exemplo, da venda direta do agricultor familiar local para o governo brasileiro. A intenção é garantir um mercado e incentivar os pequenos produtores em sua produção, em uma política voltada para a segurança alimentar e nutricional. Por meio desses programas de governo, os alimentos de base ecológica são comprados diretamente dos agricultores familiares ou das associações e cooperativas de produtores e chegam até a população via entidades de assistência social do governo e escolas públicas (Darolt, 2013). A compra via governo é possível, tendo em vista uma nova geração de políticas públicas para a agricultura familiar sustentada na construção de novos mercados com foco na segurança alimentar e a sustentabilidade (Grisa & Schneider, 2015). Sendo válido ressaltar que se cria uma demanda institucional que passa a se constituir em um dos elementos que podem ser utilizados, de forma coordenada com outras ações, a fim de garantir mercado para essa produção (Turpin, 2009).

Logo, o Governo Federal pode impulsionar este grande mercado para a agricultura familiar, quer seja por meio de suas políticas públicas que assegurem a proteção dessa atividade, quer seja por promover a segurança alimentar e poder melhorar a qualidade de vida dos produtores e um dos principais mecanismos de fomento é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que têm gerado uma demanda importante por alimentos locais e incentivado sistemas agroecológicos de produção (Niederle & Almeida, 2013). Cassarino e Ferreira (2013) destacam que o PNAE tem se configurado como mecanismo fundamental no redesenho das estratégias de mercado das organizações. Neste novo ciclo de formulação e implementação de políticas direcionadas aos agricultores familiares se destaca a estruturação de mecanismos de suporte à comercialização, e em especial, o PNAE (Schmitt & Grisa, 2013).

O PNAE incentiva a atividade, estimula os produtores e fortalece uma política que valorize a qualidade alimentar. Para Savaiva *et al.* (2013), o programa se tornou um importante segmento institucional para aquisição de alimentos da agricultura familiar, possibilitando o fortalecimento de assentados da reforma agrária e sua maior inserção e participação direta na economia local, além da contribuição para a manutenção e resgate de hábitos alimentares tradicionais (Camargo *et al.*, 2013).

Conforme Melão (2012), o PNAE tem sua origem nos anos de 1950 e sua intenção inicial era prestar orientação e informação de educação alimentar aos estudantes e suas famílias por meio de distribuição de alimentos nas escolas. Para Ribeiro *et al.* (2013) nesse ano se começa a pensar a alimentação escolar como algo singular. Em sua versão mais recente, o programa governamental foi atualizado pela Lei Federal nº 11.947/2009 que tendo o apoio das Resoluções nº 38/2009 e nº 26/2013 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE estabeleceu que 30% dos recursos do Fundo para aquisição de alimentação escolar devem ser utilizados para compra de alimentos de agricultura familiar; ou seja, 30% dos recursos do governo federal destinados à merenda escolar deve ser gasto com os produtores locais de agricultura familiar em que as escolas se encontram.

Dessa forma, os Estados e Municípios devem, para garantir a isonomia da escolha dos fornecedores e as propostas mais vantajosas para a administração pública, realizar uma Chamada Pública. Esses mecanismos de compras públicas têm estimulado as organizações da agricultura familiar a demandarem e construir novos mercados públicos (Grisa & Schneider, 2015). Destaca-se que os cardápios a serem utilizados nas

escolas devem ser elaborados por nutricionistas e servidos por merendeiras. Além disso, como forma de controle social, os entes federados devem instituir o Conselho de Alimentação Escolar – CAE para fiscalizar a qualidade da alimentação servida aos alunos (Melão, 2012). Os alimentos dos cardápios devem passar por avaliações periódicas de aceitabilidade (Muniz & Carvalho, 2007).

A intenção do programa é gerar mais renda para os agricultores familiares, fortalecendo a economia local e garantir uma melhora na qualidade da alimentação dos estudantes de escolas públicas. Conforme entendimento de Camargo *et al.*, (2013) o ente público deve priorizar a compra de produtos produzidos no âmbito municipal para gerar desenvolvimento local. Não sendo possível, deve-se estabelecer a seguinte ordem decrescente de prioridade: compra de agricultores da região, do território rural, do estado e, finalmente, de outros estados.

Assim sendo, este trabalho buscou identificar o que foi constatado pelo órgão central de controle interno do governo federal – (CGU) em seus trabalhos de auditoria e fiscalização no tocante ao uso de recursos públicos federais relacionados ao PNAE, com ênfase na agricultura familiar.

2. Material e Métodos

Tendo em vista que os relatórios de auditoria e fiscalização do Governo Federal são publicados no *site* da CGU (<http://auditoria.cgu.gov.br/>), foi possível ter acesso aos seus conteúdos a fim de verificar se os recursos públicos federais estão sendo aplicados adequadamente, conforme análise do órgão de controle interno. Sendo assim, foi feita uma identificação dos achados das auditorias relacionados ao PNAE, especificando os relativos à agricultura familiar.

Portanto, a pesquisa foi realizada por meio de uma análise de conteúdo e o método utilizado é indutivo. É um método responsável pela generalização, isto é, partiu-se de algo particular para uma questão mais ampla (Prodanov & Freitas, 2013). O nível da pesquisa pode ser classificado como exploratória. Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato (Gil, 2019).

A legislação para realização da compra direta aos agricultores familiares passou a ser a partir da data de 16 de junho de 2009, no sistema de busca do site da CGU. As informações obtidas para confecção desta pesquisa compreendem o período entre 16/06/2009 a 23/04/2017. Quando os resultados foram filtrados a partir das publicações dos relatórios de fiscalização utilizando a palavra-chave *PNAE*. O resultado foi um total de 82 relatórios de fiscalização, discriminados conforme o Quadro 1:

Quadro 1 – Seleção de quantidade de relatórios de fiscalização da CGU

Linha de Atuação	Seleção	Qtd.
Apuração de Representações e Demandas Sociais	X	42
Auditoria Anual de Contas		5
Avaliação da Execução de Programas de Governo / Relatório Individual	X	6
Fiscalização em Entes Federativos – Estados	X	5
Fiscalização em Entes Federativos – Municípios	X	23
Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo	X	1
Total		82

Fonte: Controladoria Geral da União (CGU) adaptado

Do total de relatórios encontrados, não foram selecionados os relatórios de auditoria anual de contas por entender que ele se atém a fatos e atos de gestão dos responsáveis pelo programa federal no nível de Ministério, uma vez que eles não analisam a execução do programa de governo no nível local. Adicionalmente, o Relatório

de Avaliação da Execução de Programas de Governo tem uma abordagem geral do PNAE, o que o torna uma referência para uma análise comparativa entre ele e a consolidação das verificações nos demais relatórios. Assim, para identificação das constatações detalhadas nas auditorias foram prospectados 76 relatórios de fiscalização realizados pela CGU em todo o território nacional entre os anos de 2009 a 2017, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Quantitativo de relatórios de fiscalização realizados pela CGU no Brasil entre 2009 a 2017

Ano	Regiões					Total Geral	(%)
	Centro Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul		
2009	0	0	1	0	0	1	1,32
2010	0	1	0	0	0	1	1,32
2011	1	5	1	1	0	8	10,53
2012	1	2	0	1	1	5	6,58
2013	0	2	0	6	0	8	10,53
2014	2	4	0	1	0	7	9,21
2015	0	7	5	5	2	19	25,00
2016	3	4	5	11	4	27	35,53
Total Geral	7	25	12	25	7	76	100,00
(%)	9,21%	32,89%	15,79%	32,89%	9,21%	100,00%	

Fonte: Próprios autores

As constatações de irregularidades foram identificadas, analisadas em termos percentuais e categorizadas da seguinte forma: i. Embarço no trabalho da fiscalização; ii. Irregularidade na aquisição produtos alimentícios oriundos da agricultura familiar; iii. Irregularidade na contratação e atuação de nutricionistas e merendeiras; iv. Irregularidade no exercício do controle social, principalmente pelos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE); v. Irregularidade no preparo da alimentação; vi. Irregularidade no processo de aquisição (licitação, contratação e execução da despesa) do PNAE e vii. Irregularidade no processo de recebimento, armazenamento e a distribuição dos gêneros alimentícios.

3. Resultados e Discussão

Os resultados obtidos permitem perceber que durante os anos de 2015 e 2016 foram os que mais apresentaram trabalhos de auditoria sobre o PNAE nos diversos entes executores do programa governamental, representando 60,53% do volume total de fiscalizações, quando as duas regiões mais auditadas foram a Nordeste e Sudeste, representando 65,79%.

Para cada região brasileira foi possível identificar a distribuição e a quantidade de ocorrências de irregularidades especificadas por categorias e a média do total de irregularidades em relação ao total de trabalhos de auditoria (Tabela 2).

Tabela 2 – Distribuição das irregularidades encontradas pela CGU por regiões do Brasil (%)

Categorias de Irregularidades	Regiões					Total Geral	(%)
	Centro Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul		
Embarço no trabalho da fiscalização.	0	0	0	3	0	3	0,41

Irregularidade na aquisição produtos alimentícios oriundos da agricultura familiar.	4	25	5	30	4	68	9,34
Irregularidade no preparo da alimentação.	8	34	11	16	5	74	10,16
Irregularidade na contratação e atuação de nutricionistas e merendeiras.	12	23	16	20	9	80	10,99
Irregularidade no exercício do controle social, principalmente pelos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE).	8	42	24	23	11	108	14,84
Irregularidade no processo de recebimento, armazenamento e a distribuição dos gêneros alimentícios.	10	56	27	24	9	126	17,31
Irregularidade no processo de aquisição (licitação, contratação e execução da despesa) do PNAE.	29	99	39	93	9	269	36,95
Total Geral	71	279	122	209	47	728	100,00
(%)	9,75%	38,32%	16,76%	28,71%	6,46%	100,00%	
Irregularidades por Fiscalizações	10,14	11,16	10,17	8,36	6,71	9,58	

Fonte: Próprios autores

Nota-se que foram identificadas um total de 728 irregularidades em um total de 76 relatórios de fiscalizações, o que ocasiona uma média de 9,58 irregularidades por fiscalização. A região nordeste foi a que houve maior número de constatações de irregularidades, representando 38,32%. Além disso, a região apresenta ainda a maior média de irregularidades por fiscalização, representando 11,16. Embora a região sudeste desponte como a segunda em número de irregularidades, ela apresenta uma média de irregularidade por fiscalização menor que as regiões centro oeste e norte, pois a tabela 1 mostra que houve uma quantidade de fiscalização superior no Sudeste em relação às demais regiões. Daí, a média de irregularidade por fiscalização ser menor para sudeste. A região sul além de apresentar o menor número de constatação de irregularidade, também apresenta a menor média de irregularidade por fiscalização (Tabela 2).

No que tange às categorias de irregularidades oriundas das administrações públicas, percebeu-se que a mesma se deu pela ordem decrescente, da seguinte forma: Processo de aquisição (licitação, contratação e execução da despesa) do PNAE, seguido pela Irregularidade no processo de recebimento, armazenamento e a distribuição dos gêneros alimentícios; Irregularidade no exercício do controle social, principalmente pelo Conselhos de Alimentação Escolar (CAE); Irregularidade na contratação e atuação de nutricionistas e merendeiras; Irregularidade no preparo da alimentação; Irregularidades na aquisição produtos alimentícios oriundos da agricultura familiar e, finalmente, Embaraço no trabalho de fiscalização.

Ainda analisando as categorias de irregularidades, a tabela 3 mostra o percentual de relatórios de fiscalização em que foram identificados cada tipo de irregularidade. No centro oeste, por exemplo, verifica-se que em todos os relatórios surgiu, pelo menos, uma irregularidade no processo de aquisição (licitação, contratação e execução da despesa) do PNAE, ou seja, em 100% dos trabalhos realizados foram encontrados esse problema. Nessa região, 57,14% dos trabalhos de auditoria constataram irregularidades na aquisição de produtos alimentícios oriundos da agricultura familiar. Nesta categoria de irregularidade, a região que mais apresentou relatórios de fiscalização com esse problema foi o Sudeste com 68%.

De forma geral, dos 76 relatórios verificados, 55,26% apresentaram pelo menos uma irregularidade relacionada diretamente à aquisição de alimentos pela agricultura familiar.

Tabela 3 – Percentual de relatórios de fiscalização com irregularidades por categoria e região do Brasil (%).

Categorias de Irregularidades	Regiões					Total Geral (%)
	Centro Oeste (%)	Nordeste (%)	Norte (%)	Sudeste (%)	Sul (%)	
Embaraço no trabalho da fiscalização.	0	0	0	12,00	0	3,95
Irregularidade na aquisição produtos alimentícios oriundos da agricultura familiar.	57,14	48,00	41,67	68,00	57,14	55,26
Irregularidade no preparo da alimentação.	71,43	68,00	66,67	44,00	57,14	59,21
Irregularidade na contratação e atuação de nutricionistas e merendeiras.	71,43	44,00	41,67	64,00	71,43	55,26
Irregularidade no exercício do controle social, principalmente pelos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE).	85,71	68,00	75,00	64,00	71,43	69,74
Irregularidade no processo de recebimento, armazenamento e a distribuição dos gêneros alimentícios.	71,43	68,00	91,67	64,00	57,14	69,74
Irregularidade no processo de aquisição (licitação, contratação e execução da despesa) do PNAE.	100,00	92,00	91,67	84,00	71,43	88,16

Fonte: Próprios autores

Em estudo para avaliar as gestões municipais em Santa Catarina quanto ao uso dos recursos do PNAE, Gabriel *et al.* (2014) observaram que os resultados foram pouco animadores, classificando a qualidade da gestão em ruim ou regular em um percentual de 90% dos municípios analisados.

Com base nos achados das auditorias realizadas de 2009 a 2017, por meio dos procedimentos de auditoria, foi possível agregar o dano gerado ao erário público. Isso, para os relatórios que quantificaram os danos na gestão dos recursos repassados do PNAE.

Assim, é possível agregar por regiões o dano gerado pelo mau uso dos recursos oriundos do PNAE por parte das administrações estaduais e municipais, executoras do programa governamental (Tabela 4).

Tabela 4 – Distribuição dos valores fiscalizados e do dano provocado ao erário público por região do Brasil entre os anos de 2009 a 2017.

Regiões	Valor Fiscalizado (R\$)	Valor do Dano (R\$)	Dano (%)
Centro Oeste	45.051.756,80	33.098,54	0,07
Nordeste	159.253.374,99	5.804.260,39	3,64
Norte	62.480.078,23	199.647,05	0,32

Sudeste	452.656.436,12	13.255.495,70	2,93
Sul	2.915.055,60	819.331,00	28,11
Total Geral	722.356.701,74	20.111.832,68	2,78

Fonte: Próprios autores

As 76 fiscalizações realizadas nos entes federativos, envolveram um montante de recursos equivalentes a R\$ 722.356.701,74. Desse valor, os auditores conseguiram calcular um prejuízo total aos cofres públicos de R\$ 20.111.832,68. Isso representa 2,78% do volume envolvido nas auditorias. Vale destacar que esse dano ao erário público é oriundo principalmente de superfaturamentos e sobrepreços. Salienta-se que embora haja, de forma geral, uma preocupação com a quantificação do dano, alguns trabalhos não tiveram esse cuidado.

Como foi observado na tabela 3, 55,26% dos relatórios de auditoria constataram problemas com aquisição de produtos alimentícios oriundos da agricultura familiar, ou seja, dos 76 relatórios analisados, 42 continham impropriedades sobre a questão aqui discutida, distribuídas nas diversas regiões do Brasil, redundando um total de 68 ocorrências de irregularidades, como pode ser visto na tabela 2.

Essas ocorrências quanto aos problemas com aquisição de produtos alimentícios oriundos da agricultura familiar são relacionadas principalmente ao não atendimento ao limite mínimo de 30% de uso dos recursos do PNAE, para aquisição de produtos alimentícios oriundos da agricultura familiar, havendo desconformidade com as Resoluções nº 38/2009 e nº 26/2013 do FNDE. Isso fica evidente ao perceber na tabela 5 que dos 42 relatórios citados, 36 apresentaram essa irregularidade; ou seja, 47,37%. As demais impropriedades são relativas à: vícios na Chamada Pública e nos contratos; Sobrepreços; Superfaturamentos; Falta de controle na aquisição.

Em seu relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 63 – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica, publicado em 2016, a CGU destacou um tópico para tratar de forma específica sobre a aquisição de produtos alimentícios oriundos da agricultura familiar. Nele, foi apontado que dos 371 municípios que eles fiscalizaram, por meio dos sorteios aleatórios para escolha de municípios para auditoria de entes federados, 178 não adquiriram alimentos em percentual igual ou superior aos 30% da legislação, logo, 47,98% do total de municípios auditados, isto é, este percentual é compatível com o atingido por este trabalho (47,37%) (Tabela 5).

A não aquisição dos produtos alimentícios da agricultura familiar no limite mínimo de 30% dos recursos do PNAE representa uma perda a esses produtores. Além disso, representa a não efetividade da política pública. Nos relatórios analisados, foi possível quantificar a perda dos agricultores por não obterem o apoio institucional público. Vale salientar que dos 36 relatórios que apresentaram a irregularidade, apenas 9 não apresentaram a memória de cálculo para fundamentar suas constatações, o que remete a uma quantificação de prejuízo em 27 fiscalizações.

Tabela 5 – Quantitativo de fiscalizações com situação irregular

Situação das fiscalizações	Qtd.
Total de fiscalizações	76
Total sem irregularidades com agricultura familiar	34
Total com irregularidade com agricultura familiar	42
Total igual ou acima dos 30% de aquisição de agricultura familiar	40
Total abaixo dos 30% de aquisição de agricultura familiar	36
Total de perdas quantificáveis	27
Total de perdas e não perdas passíveis de quantificação	67

Fonte: Próprios autores

Outro ponto a ser destacado é que as perdas dos agricultores familiares em nada se relacionam com o total de dano ao erário público. Pois os cálculos realizados pelos auditores federais para o dano não levaram em consideração os prejuízos que a agricultura familiar obteve.

Foi quantificado por região o dano ao agricultor familiar pelo fato das administrações públicas não realizarem aquisições com alimentação no mínimo de 30% à agricultura familiar. Logo, como exemplo, se uma entidade pública utiliza somente 25% dos recursos do PNAE para a agricultura familiar, os 5% restantes para obter 30% é quantificado como prejuízo ao agricultor familiar.

O total de perda dos agricultores representa R\$ 97.061.311,17 (Tabela 6). Em média, para cada fiscalização realizada passível de quantificação, R\$ 1.448.676,29 são desviados da agricultura familiar. A região que demonstrou maior prejuízo ao produtor rural foi a região Sudeste, com média de não aplicação de R\$ 3.662.119,72.

Tabela 6 – Perdas da agricultura familiar por irregularidades que não respeitaram os 30% em lei, com base nas fiscalizações da CGU

Região	Valor de Perda (R\$)	Qtd. Fiscalizações	Média (R\$)	Desvio Padrão (R\$)	Coefficiente de Variação
Centro					
Oeste	3.970.407,32	5	794.081,46	1.579.873,52	1,99
Nordeste	5.097.667,13	22	242.746,05	843.160,04	3,47
Norte	3.813,71	10	381,37	1.144,11	3,00
Sudeste	87.890.873,24	24	3.662.119,72	15.254.835,48	4,17
Sul	98.549,78	6	16.424,96	30.554,34	1,86
Total Geral	97.061.311,17	67	1.448.676,29	9.303.151,52	6,42

Fonte: Próprios autores

Os números apresentados demonstram um grau representativo de entes federados que adquiriram produtos alimentícios da agricultura familiar abaixo dos 30% dos recursos recebidos do PNAE, o que remonta a um volume de perda da agricultura familiar bastante vultoso. Ao mesmo tempo, nota-se que há um elevado grau de variabilidade nos resultados; isto é, embora muitos entes tenham cometido a irregularidade, o grande montante de perdas é concentrado em poucos (Tabela 6).

Importante destacar que a legislação que regulamenta o PNAE flexibilizou a aquisição dos produtos de agricultura familiar produzido na mesma região do ente. Dessa forma, é admissível a ampliação da área de busca desde que as áreas próximas não possuam produtores/organizações aptas ao fornecimento e Estados e Municípios, tendo os mesmos que apoiar a implementação das políticas públicas e dar todo o auxílio necessário aos produtores familiares para que haja as condições necessárias para que o limite mínimo de compra de 30% se realize.

Desse modo, a não observância da aquisição de produtos da agricultura familiar constitui-se em obstáculo para a política pública intentada pelo legislador, repercutindo negativamente no interesse público. Sendo assim, os empecilhos expostos devem ser encarados e vencidos por eles a fim de atender a legislação.

Já Melão (2012) em uma visão geral sobre os desafios para o PNAE, destaca pontos relevantes para o programa como um todo e o aspecto da agricultura familiar nele inserido. Para o autor, surgem desafios a serem suplantados, tem-se: a) desburocratização das chamadas públicas; por exemplo, as regulamentações às vezes se mostram contraditórias; b) o entendimento, por parte do poder público, sobre a importância do alimento agroecológico na alimentação escolar (vontade política); c) formação e capacitação de nutricionistas, merendeiras, professoras, entre outros; d) incentivo e recursos, por parte do FNDE, para que mais escolas

adotem a alimentação agroecológica; e) disponibilização de recursos para adequação de estrutura física e de recursos humanos nas escolas; f) pagamento dos 30% a mais para os produtos agroecológicos/orgânicos; g) atualização automática, por indexador econômico, dos valores per capita do programa; h) adequação das agroindústrias familiares e regulação da qualidade dos alimentos; i) melhoria da logística de entregas; j) acompanhamento técnico de campo para a alimentação escolar agroecológica; k) fortalecimento do controle social (instância de governança do programa).

4. Conclusão

1. Na análise realizada nos relatórios de auditoria relativos ao PNAE, foi verificado que houve um dano ao erário público na ordem de R\$ 20.111.832,68, equivalente a 2,78% dos recursos fiscalizados oriundas do superfaturamento e sobrepreço;
2. Dos municípios investigados 47,37% não adquiriram alimentos em percentual igual ou superior aos 30% da legislação, o que representa perda para a agricultura familiar na ordem de R\$ R\$ 97.061.311,17 para os produtores rurais;
3. É preciso que Estados e Municípios que não atendem o mínimo exigido em lei, criem políticas de incentivo à produção de alimentos por pequenos produtores rurais localmente para reduzirem distorções.

5. Referências

- Assis, R. L. (2003). Globalização, Desenvolvimento Sustentável e Ação Local: o caso da agricultura orgânica. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, 20(1), 79-96.
- Camargo, R. A. L., Baccarin, J. G., & da SILVA, D. B. P. (2013). O papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar. **Temas de Administração Pública**, 8(2).
- Cassarino, J., & Ferreira, A. D. D. (2013). Agroecologia, construção social de mercados e a constituição de sistemas agroalimentares alternativos: uma leitura a partir da Rede Ecovida de Agroecologia. **Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura. Curitiba: Kairós**, 171-214.
- Darolt, M. R. (2013). Circuitos curtos de comercialização de alimentos ecológicos: reconectando produtores e consumidores. **Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura. Curitiba: Kairós**, 139-170.
- Gabriel, C. G., Calvo, M. C. M., Vasconcelos, F. D. A. G. D., Lacerda, J. T. D., Freitas, S. F. T. D., & Schmitz, B. D. A. S. (2014). Avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos maiores municípios de Santa Catarina, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, 30, 2017-2023.
- Gil, A. C. (2019). **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. Editora Atlas SA.
- Grisa, C., & Schneider, S. (2014). Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de economia e sociologia rural**, 52, 125-146.
- Guanziroli, C. E., & Cardim, S. E. C. S. (2000). **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto (76 p.)**. Brasília: INCRA/FAO/MDA.

- Guanziroli, C. E., Buainain, A. M., & Di Sabbato, A. (2012). Dez anos de evolução da agricultura familiar no Brasil:(1996 e 2006). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 50(2), 351-370.
- Mattos, L., Brondizio, E. S., Romeiro, A., & Orair, R. (2010). Agricultura de pequena escala e suas implicações na transição agroecológica na Amazônia brasileira. **Amazônica-Revista de Antropologia**, 2(2), 220-248.
- Melão, I. B. (2012). Produtos sustentáveis na alimentação escolar: o PNAE no Paraná. **Caderno IPARDES-Estudos e Pesquisas**, 2(2), 87-105.
- Muniz, V. M., & Carvalho, A. T. D. (2007). O Programa Nacional de Alimentação Escolar em município do estado da Paraíba: um estudo sob o olhar dos beneficiários do Programa. **Revista de Nutrição**, 20(3), 285-296.
- Navarro, Z. S., & Pedroso, M. T. M. (2014). A agricultura familiar no Brasil: da promessa inicial aos impasses do presente. **Embrapa Hortaliças-Artigo em periódico indexado (ALICE)**.
- Niederle, P. A., & Almeida, L. D. (2013). A nova arquitetura dos mercados para produtos orgânicos: o debate da convencionalização. **Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura. Curitiba: Kairós**, 1, 23-67.
- Prodanov, C. C., & Freitas, E. C. (2013). **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico-2ª Edição**. Editora Feevale.
- Ribeiro, A. L. P., Ceratti, S., & Broch, D. T. (2013). Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul. **Revista GEDECON-Gestão e Desenvolvimento em Contexto**, 1(1), 36-49.
- Ricardio, L. R. D. S. (2011). Modernização conservadora da agricultura brasileira, agricultura familiar, agroecologia e pluriatividade: diferentes óticas de entendimento e de construção do espaço rural brasileiro. **Cuadernos de Desarrollo Rural**, 8(67), 19-19.
- Saraiva, E. B., Silva, A. P. F. D., Sousa, A. A. D., Cerqueira, G. F., Chagas, C. M. D. S., & Toral, N. (2013). Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, 18, 927-935.
- Schmitt, C. J., & Grisa, C. (2013). Agroecologia, mercados e políticas públicas: uma análise a partir dos instrumentos de ação governamental. **Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura. Curitiba: Kairós**, 1, 215-265.
- Schultz, G. (2007). Agroecologia, agricultura orgânica e institucionalização das relações com o mercado nas organizações de produtores do sul do Brasil. **Agrária (São Paulo. Online)**, (7), 61-93.
- Turpin, M. E. (2009). A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. **Segurança alimentar e nutricional**, 16(2), 20-42.