

AS COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA POR COREDES

THE PURCHASES FROM THE FAMILY AGRICULTURE TO THE NATIONAL PROGRAM OF SCHOOL FEEDING IN RIO GRANDE DO SUL STATE: A COMPARATIVE ANALYSIS BY COREDES

Autores

Vanderlei Franck Thies: Doutorando no PGDR/UFRGS (vftc3@yahoo.com.br)

Indaia Dias Lopes: Mestranda no PPGDR/UNIJUÍ (indaia_lopes@yahoo.com.br)

Volmir Ribeiro do Amaral: Mestre no PPGDES/UNIJUÍ (volmirdoamaral@gmail.com)

Grupo de Pesquisa: Agricultura Familiar e Ruralidade

Resumo

A reformulação do PNAE, em 2009, trouxe importantes mudanças na política de alimentação escolar brasileira; dentre outras, a obrigatoriedade de que, no mínimo, 30% dos recursos transferidos pelo FNDE ao Programa sejam empregados na compra de alimentos da agricultura familiar. Trata-se de uma medida que, além de oportunizar um mercado interessante aos produtos dos agricultores familiares, coloca o PNAE também como vetor de desenvolvimento local. Neste contexto, o presente estudo analisa as compras da agricultura familiar no PNAE do Estado do Rio Grande do Sul, no período de 2011 a 2014, tendo como unidade de análise principal os Coredes, visando identificar o nível de compra da agricultura familiar, de acordo com cada um, bem como evidenciar semelhanças e diferenças entre estes. Os dados utilizados para a análise quantitativa foram obtidos no sítio institucional do FNDE e dizem respeito à execução do PNAE em 2011, 2012, 2013 e 2014. Os resultados apresentados neste trabalho são parciais e fazem parte de uma pesquisa mais ampla em curso sobre o tema. Dentre outras conclusões, constata-se que, em três dos quatro anos analisados, o Rio Grande do Sul atingiu o percentual mínimo exigido em compras da agricultura familiar para a alimentação escolar, assim como se verifica uma participação elevada das prefeituras gaúchas comprando deste segmento social, com percentuais expressivos de aquisição. Entretanto, ao analisar o nível de compras por Corede, identificam-se diferenças entre as regiões, cujo fenômeno merece mais estudos e atenção dos responsáveis. Constata-se ainda a existência de importante espaço de ampliação da participação da agricultura familiar no mercado da alimentação escolar no estado, o que constitui um desafio para todos os atores envolvidos com esta política pública.

Palavras-chave: agricultura familiar; alimentação escolar; conselhos regionais de desenvolvimento.

Abstract

The reformulation of the National Program of School Feeding, in 2009, brought important changes in the Brazilian policy for school feeding; among them, the obligation of using, at

least, 30 percent of the resources transferred by the FNDE to the program in the purchase of food from the family agriculture. It's a measure that, beyond open an interesting market to the products of family farmers, sets the program (PNAE) also as a vector of local development. In this context, the present study analyzes the purchases from the family agriculture in the PNAE (National Program of Family Agriculture) in Rio Grande do Sul State, in the period from 2011 to 2014, having as its main unit of analysis the Coredes (Regional Councils of Development), aiming at identify the level of purchases from the family agriculture, according to each one, and also to evidence similarities and differences among them. The data used for the quantitative analysis were obtained in the institutional site of the FNDE, and are related to the execution of the program (PNAE) in 2011, 2012, 2013 and 2014. The results presented in this work are partial ones, and make part of a broader ongoing research on the theme. Among the conclusions, it was observed that, in three of the four years analyzed, Rio Grande do Sul State reached the minimum percentage required in purchases from the family agriculture for school feeding. It's also perceptible a high participation of municipal governments, buying from this social segment with expressive percentages of acquisition. However, when we analyze the level of purchases inside each one of the Coredes, it's possible to identify differences among the regions, something that deserves more study and attention from the responsible for the area. It's also observed the existence of an important space to enlarge the participation of the family agriculture in the market of school feeding in our state, what is a challenge for all the people involved in this public policy.

Keywords: family agriculture; school feeding; regional councils of development.

1. INTRODUÇÃO

O poder de compra do Estado é considerado importante mecanismo de estímulo a diferentes processos de desenvolvimento (MORGAN; SONINO, 2010). Em termos de desenvolvimento rural, no Brasil, as compras públicas compõem os chamados mercados institucionais de alimentos, compreendidos como configuração específica, onde o Estado possui grande centralidade, tanto na regulação como na indução dos mesmos. Os mercados institucionais estão inseridos na chamada “terceira geração” de políticas públicas voltadas à agricultura familiar (GRISA; SCHNEIDER, 2015). Nos últimos anos, ocorreu no País uma intensificação e combinação de políticas agrícolas e de segurança alimentar e nutricional (SCHIMITT, 2005), associando proteção social com criação de mercados locais, numa articulação do Estado com a sociedade civil. Essa articulação, especialmente entre agricultores familiares e consumidores a nível local, gera benefícios a ambos, assim como à economia local, pois, por um lado, essa proximidade de quem produz e de quem consome reduz custos de produção e logísticos e, por outro, possibilita alimentos de melhor qualidade e adequados aos diferentes hábitos de consumo (MALUF, 2007).

Neste contexto surgem os atuais mercados institucionais de alimentos no País, com oportunidades à agricultura familiar. Em 2003, ocorre a criação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), instituído pela Lei nº 10.696, configurando-se como política de aquisição de produtos agropecuários especificamente produzidos por agricultores familiares (MATTEI, 2007) e, preferencialmente, consumidos nos locais de produção ou próximos, integrando produtores e consumidores e estimulando a economia local (GRISA; PORTO, 2015). As inovações institucionais e operacionais do PAA, como a dispensa de licitação, conforme prevista na Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), e preços

baseados no mercado regional, além de estimular o desenvolvimento local (TRICHES; BACCARIN, 2016), criam condições mínimas de participação da agricultura familiar.

Com base na experiência do PAA, em 2009, reformula-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), visando a qualificar a alimentação escolar e impulsionar as compras da agricultura familiar para o Programa. A reformulação traz mudanças institucionais e operacionais significativas, com reflexos positivos sobre a educação, agricultura familiar e desenvolvimento rural. Pelo fato de valorizar o desenvolvimento local, os hábitos alimentares saudáveis e fomentar a economia regional, o PNAE é considerado referência latina e mundial na área da alimentação escolar (REINACH; CORÁ; BONDUKI, 2012). Muitos países, especialmente da África e América Latina, utilizam-se da experiência do Programa brasileiro para implantar iniciativas semelhantes.

O PNAE, juntamente com outros mercados institucionais de alimentos, adquiriu nos últimos anos uma visão de promoção da segurança alimentar e nutricional e passou a ser empregado como estratégia de desenvolvimento rural, despertando a atenção de pesquisadores e organizações.

Alguns autores (SOARES *et al.*, 2013; FERNANDES, 2013; SARAIVA *et al.*, 2013; THIES *et al.*, 2016; AMARAL, 2016; TEO; TRICHES, 2016; BELIK, 2016; TRICHES; BACCARIN, 2016) têm procurado dimensionar a participação da agricultura familiar no PNAE, a partir da sua reformulação em 2009, analisando como essa participação vem ocorrendo e apontando benefícios e resultados, limites e desafios a serem enfrentados. Inserido neste contexto e com vistas a ampliar essa discussão, o presente estudo tem como objetivo analisar as compras da agricultura familiar ao PNAE, no Estado do Rio Grande do Sul (RS), no período de 2011 a 2014, no âmbito dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), evidenciando o nível de participação deste segmento no Programa e procurando identificar semelhanças e diferenças entre as diversas regiões do Estado. Conforme se pode visualizar na Figura 1, o estado do RS está dividido atualmente em 28 Coredes.

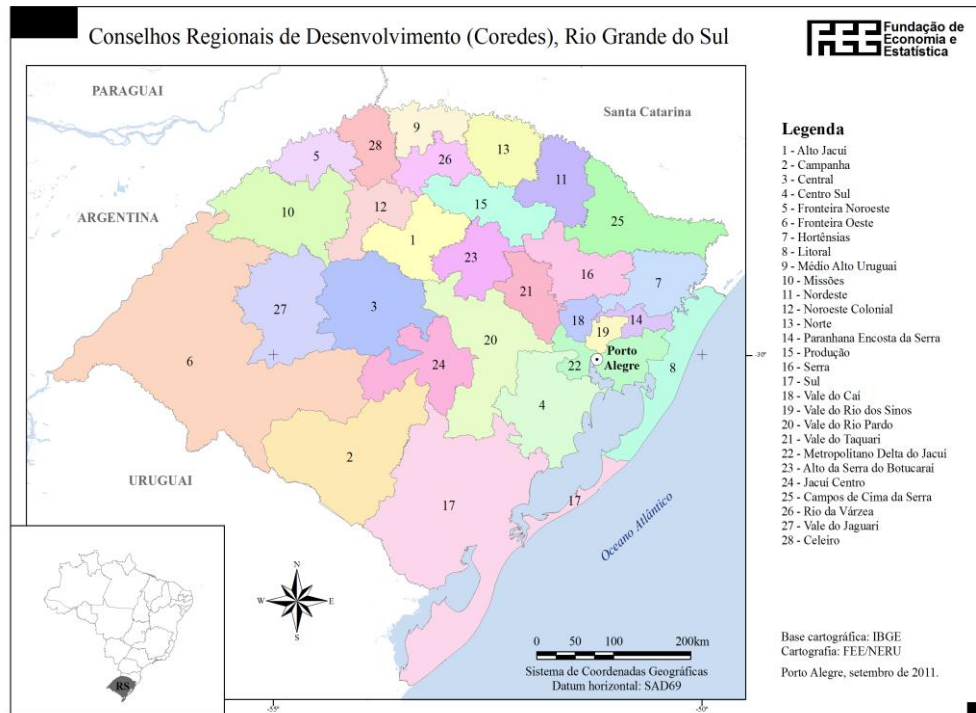
Os resultados apresentados neste estudo foram obtidos através da análise dos dados quantitativos divulgados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em seu sítio institucional¹, referentes à execução do PNAE nos anos 2011, 2012, 2013 e 2014. Tais dados foram extraídos em fevereiro de 2017 e, de acordo com o próprio FNDE, são preliminares e podem ainda sofrer alterações. A ausência, até o momento, de informações atualizadas por parte da autarquia federal, impede a análise dos anos de 2015 e 2016. A falta de dados, no caso de algumas Entidades Executoras (EEx), ou então, a constatação de discrepância em certas situações também dificultam e compõem o cenário da pesquisa.

Em termos metodológicos, primeiro foram acessados, junto ao site do FNDE, os dados de execução do PNAE de 2011 a 2014 das 496 prefeituras gaúchas e tabulados, identificando os valores repassados e comprados em produtos da agricultura familiar para o PNAE e o percentual que tais compras representam com relação ao total dos recursos transferidos do FNDE às prefeituras. Posteriormente, os dados foram agrupados de acordo com os 28 Coredes do RS (Figura 1), sendo esta a unidade básica de análise adotada no presente estudo, a partir da qual se evolui para outras escalas territoriais. Salienta-se que nesta pesquisa são considerados apenas os dados referentes às prefeituras do RS, não incluindo (por ora) na análise outras EEx do PNAE, como a Secretaria Estadual de Educação e as escolas públicas federais de educação básica ou suas mantenedoras. Salienta-se ainda que este artigo apresenta

¹ Esses dados estão abertos a consulta pública e podem ser acessados através do site:
<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/dados-da-agricultura-familiar>

resultados parciais de pesquisas em curso, tanto destes autores como de outros, que buscam analisar as compras da agricultura familiar no PNAE e perceber os reflexos dessa política, assim como suas potencialidades e limitações.

Figura 1: Mapa do Estado do Rio Grande do Sul com as respectivas regiões dos Coredes.



Fonte: FEE (2017).

Destaca-se que os Coredes do RS têm origem em 1991 e foram institucionalizados através da Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994 (ALLEBRANDT *et al.*, 2011), sendo tal regionalização bastante utilizada nas discussões e execuções de diferentes políticas públicas configurando-se, inclusive, em espaço importante de agregação de todas as prefeituras gaúchas. Tais Conselhos têm como objetivo estimular a promoção harmônica e sustentável do desenvolvimento das diferentes regiões do estado, integrando recursos e ações (MANFIO *et al.*, 2015).

O presente artigo está organizado em quatro tópicos. Na introdução, resalta-se a importância das compras públicas e o papel do Estado nesse processo, a referência brasileira em termos de alimentação escolar e a articulação entre as diferentes políticas públicas, especialmente aquelas direcionadas à produção e consumo de alimentos. Na primeira seção, destacam-se alguns aspectos da trajetória do PNAE, mencionando-se os principais avanços alcançados, principalmente com sua reformulação, bem como se descreve a concepção e funcionamento atual do Programa. Nas seções seguintes, analisa-se a participação da agricultura familiar nas compras do PNAE em termos de Brasil e RS, procurando identificar quais os Coredes que cumprem o percentual exigido de compras da agricultura familiar e quais ainda não atendem a legislação, evidenciando os diferentes níveis de compras entre estes. Por fim, à luz das discussões e dados analisados são mencionadas algumas considerações finais.

2. CONCEPÇÃO E FUNCIONAMENTO ATUAL DO PNAE

Existindo há cerca de 60 anos, o PNAE é considerado uma política bem-sucedida, mantendo-se ao longo de sua trajetória em permanente construção e superação. Caracteriza-se como a política de segurança alimentar e nutricional de maior longevidade e abrangência (PEIXINHO, 2013). É considerado um dos maiores e mais abrangentes programas de alimentação escolar do mundo (TURPIN, 2008). É o maior programa público de alimentação coletiva do País, dispondo, em 2015, de um orçamento de R\$ 3,8 bilhões², atendendo 42,6 milhões de estudantes da rede pública de educação básica (FNDE, 2017b). O Programa tem atendimento universalizado dentro da educação pública básica e está presente em todos os estados e municípios brasileiros, configurando-se numa espécie de “mercado pulverizado” com capilaridade nacional, o que amplia as possibilidades de participação de fornecedores locais, como os agricultores familiares, presentes também em todos esses lugares.

Ao longo de sua trajetória, o PNAE incorporou diferentes diretrizes e experimentou distintos arranjos institucionais e operacionais. Em seu início, entre 1955 e 1970, quando ainda não era considerada uma política pública, seu enfoque era assistencialista e muito vinculado a doações, campanhas e acordos internacionais de alimentos (AMARAL, 2016). À época não havia a preocupação com a aceitação e a adequação cultural dos alimentos, razão pela qual a presença de alimentos formulados, industrializados, marcou esta fase do PNAE (PEIXINHO, 2013).

Uma ação governamental mais estruturada com relação à alimentação escolar começa-se verificar entre os anos de 1970 e 1990, com a criação de organismos e programas, como o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), momento também em que cessam as campanhas e doações internacionais de alimentos e busca-se nacionalizar o Programa, realizando suas compras no mercado brasileiro. Nesta fase, o PNAE é operacionalizado de forma centralizada, onde o Governo Federal executa todas as suas etapas, desde a definição do cardápio até a compra e distribuição dos alimentos. Essa centralização facilitou a atuação da indústria alimentícia e o uso de alimentos formulados na alimentação escolar foi massivo (VILLA REAL, 2011; TRICHES, 2015; GRISA; PORTO, 2015).

A descentralização da gestão e execução do PNAE ocorre com a alteração da legislação em 1994, momento em que estados e municípios começam a atuar como EEx, responsabilizando-se também pela execução do Programa em todas suas etapas (PEIXINHO, 2013). A descentralização, associada a outras medidas, estimula novos arranjos operacionais na alimentação escolar como, por exemplo, a elaboração de cardápios adequados aos diferentes hábitos alimentares e abre a possibilidade das compras serem feitas do comércio local e de agricultores (TEO; TRICHES, 2016).

No início dos anos 2000, a mobilização da sociedade civil brasileira em prol da superação da fome é retomada e ampliada e, concomitantemente, surgem várias políticas que associam segurança alimentar e nutricional ao desenvolvimento sustentável, com destaque ao Projeto Fome Zero, que impulsiona o Governo Federal, a partir de 2003, a revigorar, ampliar e qualificar significativamente a política da alimentação escolar. Tais “conexões” reforçam-se

2 Considerando a obrigatoriedade de que, pelo menos, 30% deste valor seja gasto em compras da agricultura familiar, isso significa um mercado potencial à agricultura familiar em torno de R\$ 1,14 bilhões por ano.

ainda mais com a criação do PAA e a reformulação do PNAE (TRICHES, 2010; TEO; TRICHES, 2016).

A agricultura familiar brasileira sempre encontrou muitas dificuldades em participar dos mercados institucionais de alimentos no País, muito em função da falta de incentivos e instrumentos adequados para tal (PANDOLFO, 2008; GRISA; PORTO, 2015). Porém, nas últimas décadas, várias discussões e movimentos foram deflagrados visando reverter essa realidade. O PAA e o PNAE, além de darem maior visibilidade aos mercados institucionais de alimentos, impulsionaram a participação da agricultura familiar nos mesmos. Com a reformulação do PNAE, feita através da Lei nº 11.947/2009 e regulamentações posteriores, ocorrem alguns avanços importantes, como a ampliação do Programa para toda a rede pública de educação básica; a inclusão do tema da educação alimentar e nutricional no currículo escolar; a obrigatoriedade da oferta de hortaliças e frutas *in natura* nos cardápios escolares; a proibição da aquisição de bebidas de baixo valor nutricional; a restrição a alimentos industrializados na alimentação escolar; a exigência de nutricionista habilitado como responsável técnico do PNAE junto às EEx; a prioridade aos assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e de quilombolas e produtores de alimentos orgânicos ou agroecológicos na seleção dos projetos de vendas da agricultura familiar à alimentação escolar; e a obrigatoriedade de que, do total dos recursos transferidos pelo FNDE às EEx para o PNAE, no mínimo, 30% sejam usados na compra de alimentos da agricultura familiar, neste caso, dispensando-se licitação (BRASIL, 2009; FNDE, 2013).

A implantação deste novo marco legal permite atender pelo menos três antigas reivindicações da agricultura familiar, isto é, possibilitar o acesso a tais mercados, viabilizar burocraticamente as vendas e qualificar a alimentação escolar ofertada aos estudantes da educação pública básica. A adoção da Chamada Pública como instrumento de compra dos alimentos da agricultura familiar, no lugar da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), amenizou os problemas burocráticos enfrentados até então, possibilitando que as compras sejam feitas diretamente (sem atravessadores) dos agricultores familiares e suas organizações e com base em preços de mercado local-regional. Nas chamadas públicas, o menor preço deixa de ser o critério principal em detrimento da opção por produtos locais, de qualidade superior ou da aquisição de públicos prioritários (MALINA, 2012; BAVARESCO; MAURO, 2013). Tais perspectivas dialogam com as preocupações de Morgan e Sonnino (2010), que apontam para a necessidade dos gestores, ao realizarem as compras públicas, perceberem os benefícios dessa política em sentido mais amplo, como os benefícios ambientais e de saúde, elementos que o Poder Público brasileiro ainda tem muitas dificuldades em incorporar efetivamente em suas compras.

Atualmente o PNAE possui uma coordenação centralizada nacionalmente através do FNDE, autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), e sua operacionalização é descentralizada por meio de distintas EEx, como Distrito Federal, estados, municípios e escolas públicas federais de educação básica. A existência do PNAE em todos os estados e municípios do País forma uma demanda relativamente estável e com capilaridade nacional, possibilitando a participação da agricultura familiar neste mercado, dado que esta também está presente em todas as regiões do Brasil.

A transferência dos recursos financeiros é feita pelo FNDE, automaticamente, em contas específicas das EEx, em 10 parcelas anuais, exclusivamente para a aquisição de gêneros alimentícios à alimentação escolar, tendo como base o número de alunos matriculados no ano anterior ao do atendimento, conforme apurado no Censo Escolar, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Cada EEx se responsabiliza pela forma de gestão e execução do PNAE em suas respectivas jurisdições. Conforme demonstrado na Tabela 1, o valor *per capita* transferido pelo FNDE varia conforme a modalidade de ensino e, em fevereiro de 2017, teve um reajuste conforme a Resolução do CD/FNDE nº 01/2017.

Tabela 1: Valor *per capita* transferido pelo FNDE às EEx de acordo com a modalidade de ensino e dias letivos por ano.

Modalidade de ensino	Valor (R\$) <i>per capita</i>	Dias letivos por ano
Creches	1,07	200
Pré-escola	0,53	200
Escolas localizadas em áreas indígenas ou de quilombolas	0,64	200
Ensino fundamental e médio	0,36	200
Educação de Jovens e Adultos (EJA)	0,32	200
Ensino integral	1,07	200
Alunos do Programa Mais Educação	1,07	200
Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno	0,53	200

Fonte: FNDE (2017b; 2017c).

Atualmente o limite individual de venda do agricultor familiar para a alimentação escolar é de R\$ 20 mil por Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)/ano civil/entidade executora, independente da venda a outros mercados institucionais. Conforme demonstrado no Quadro 1, a legislação atual prevê três formas possíveis (grupos formais, grupos informais e individualmente) dos agricultores familiares participarem dos projetos de venda para a alimentação escolar.

Quadro 1: Formas de participação dos agricultores familiares no PNAE e documentação exigida para a habilitação dos projetos de venda.

Fornecedores	Documentação exigida
Grupos formais	- prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ); - extrato da DAP Jurídica emitido nos últimos 60 dias; - prova de regularidade com a Fazenda Federal, relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); - cópias do estatuto da entidade e da ata de posse da diretoria atual registradas no órgão competente; - projeto de venda assinado pelo responsável legal; - declaração de que os alimentos a serem entregues são produzidos pelos associados; - declaração do responsável legal pelo controle do limite individual de venda dos associados.
Grupos informais	- prova de inscrição no Cadastro de Pessoa Física (CPF) de cada agricultor; - extrato da DAP Física de cada agricultor familiar participante, emitido nos últimos 60 dias; - projeto de venda assinado por todos os agricultores participantes; - declaração de que os alimentos a serem entregues são produzidos pelos agricultores familiares relacionados no projeto de venda.
Fornecedores individuais	- prova de inscrição no CPF; - extrato da DAP Física do agricultor familiar participante, emitido nos últimos 60 dias; - projeto de venda assinado pelo agricultor participante; - declaração de que os alimentos a serem entregues são de produção própria.

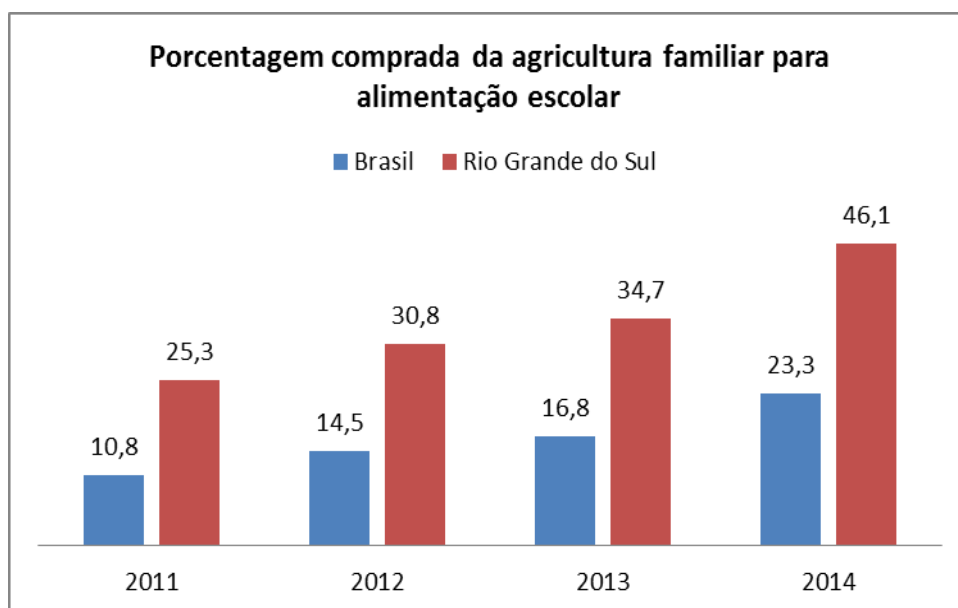
Fonte: Elaboração dos autores com base em FNDE (2015).

3. A PARTICIPAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NAS COMPRAS DO PNAE NO BRASIL E RS

As prefeituras do RS apresentam índices elevados de compras da agricultura familiar para a alimentação escolar, quando comparadas às demais prefeituras do Brasil. Thies *et al.* (2016), analisando especificamente as compras da agricultura familiar ao PNAE em 2014, no estado, constatam que o percentual foi de 46%, o que coloca o RS entre os quatro estados da federação com maior índice de compras.

Conforme pode ser observado no Gráfico 1, o valor médio comprado dessa categoria social para alimentação escolar no Brasil variou de 10,8% a 23,3%, entre os anos de 2011 e 2014. Já para o RS, nesse mesmo período, as compras da agricultura familiar para alimentação escolar variaram entre 25,3% e 46,1%. Em todos os anos considerados, as compras no RS foram sensivelmente superiores ao restante do Brasil, representando nesse estado, aproximadamente, o dobro do comprado nacionalmente. Cabe destacar que, em ambos os casos, a participação da agricultura familiar é crescente durante o período analisado.

Gráfico 1: Participação relativa (%) da agricultura familiar no total das compras para alimentação escolar nas prefeituras do Brasil e do Rio Grande do Sul.



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do FNDE (2017a).

Ainda, ao considerar os dados da participação da agricultura familiar nas compras das prefeituras para alimentação escolar, pode-se observar, conforme Tabela 2, que é crescente a nível nacional a porcentagem de prefeituras que realizam compras da agricultura familiar ao longo da série considerada, todavia, no ano de 2014, a nível nacional, ainda havia 23% das prefeituras que não realizaram nenhuma compra da agricultura familiar para alimentação escolar. No caso do RS, pode-se perceber que a porcentagem de prefeituras que compraram produtos da agricultura familiar para alimentação escolar é superior à porcentagem nacional em todos os anos da série, mas cabe destacar que, apesar dos elevados índices, no ano de 2014, no RS, 7% das prefeituras não realizaram nenhuma compra dos agricultores familiares para alimentação escolar.

A Tabela 2 ainda destaca e compara a porcentagem de prefeituras, a nível nacional e do RS, que alcançaram a meta de comprar ao menos 30% da alimentação escolar da agricultura familiar. Conforme se observa, no caso brasileiro, há uma variação crescente, embora não linear ao longo da série. Todavia, no ano de 2014, apenas 39% das prefeituras brasileiras cumpriam o dispositivo legal mínimo. No caso do RS, no ano de 2013, observa-se o menor índice de prefeituras que cumprem a meta, mas ainda assim, os índices são bem superiores aos nacionais em toda série. No ano de 2014, cerca de 74% das prefeituras gaúchas cumpriram o dispositivo legal de comprar ao menos 30% da agricultura familiar, restando outras 128 prefeituras, nesse mesmo ano, que não cumpriram essa meta.

Tabela 2: Participação da agricultura familiar na alimentação escolar no período de 2011-2014, Brasil e RS.

Descrição	2011		2012		2013		2014	
	Brasil	RS	Brasil	RS	Brasil	RS	Brasil	RS
Prefeituras que compraram da agricultura familiar	59%	82%	67%	90%	64%	87%	77%	93%
Prefeituras que cumpriram a meta de 30%	27%	61%	30%	69%	25%	56%	39%	74%

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do FNDE (2017a).

4. PARTICIPAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NAS COMPRAS DO PNAE NOS COREDES DO RS

Ao nível dos Coredes, quando se considera as prefeituras que não compraram nada da agricultura familiar para alimentação escolar, chama bastante atenção o caso da região Fronteira Oeste. Observa-se que, em todos os anos da série, existe elevada participação relativa de prefeituras desse Corede que não compraram produtos da agricultura familiar. Em 2011 foram cinco municípios, o que representa 38,5% das prefeituras da região. Em 2012 foram 15,4%, em 2013 foram 30,8% e em 2014 foram 7,7%. Ao longo de toda série, entre todos os Coredes do RS, esse é o que, destacadamente, apresenta os maiores valores relativos de prefeituras que não realizaram nenhuma compra da agricultura familiar para a alimentação escolar. Mais adiante, retoma-se a discussão sobre esse fenômeno.

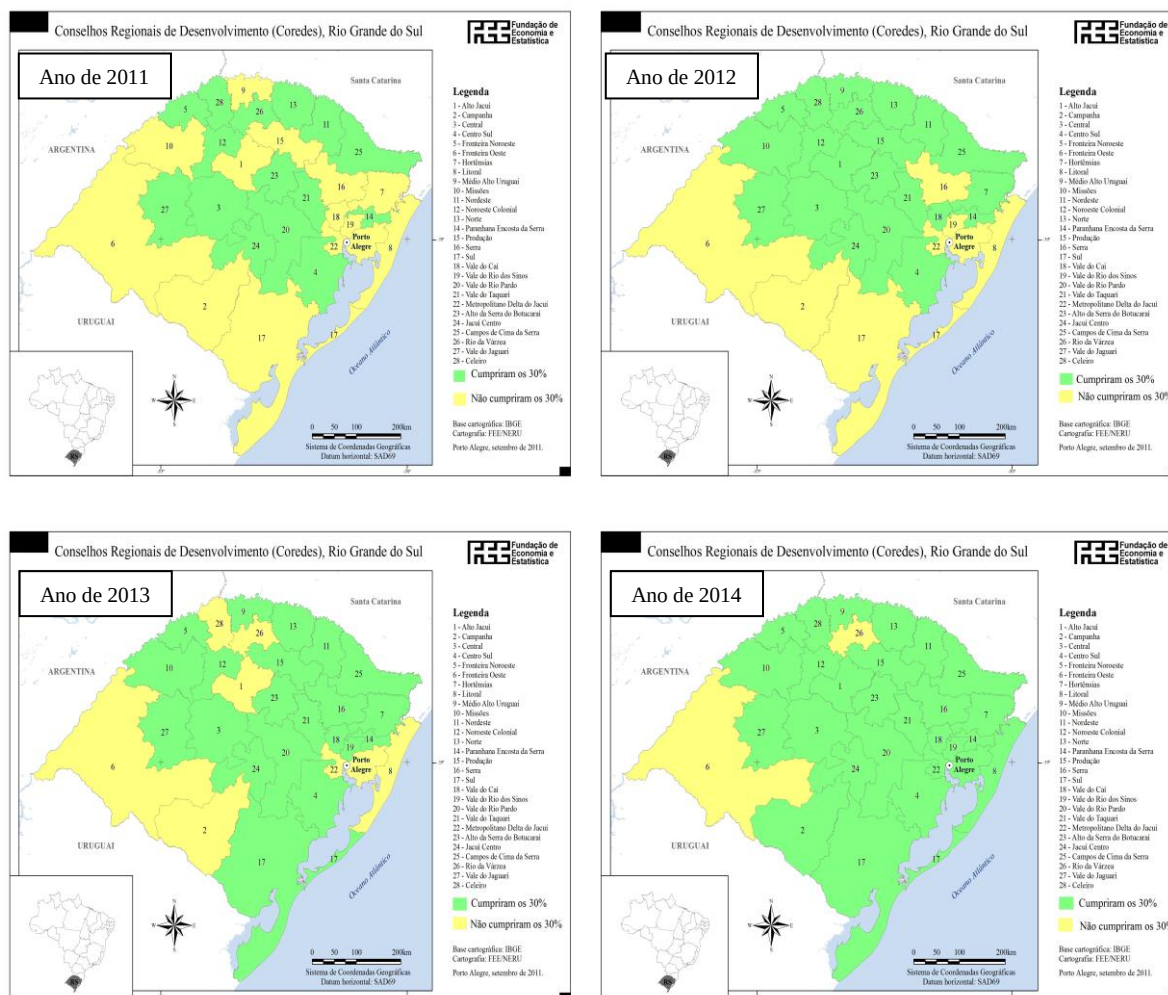
O ano de 2011 aparece com destaque quando se contabiliza as prefeituras que não compraram produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Isso ocorreu, possivelmente, em função da novidade representada pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. De acordo com os dados, observa-se que, em 2011, respectivamente, nos Coredes Celeiro, Campanha, Serra, Missões, Médio Alto Uruguai, Litoral e Norte 38%, 28%, 26%, 28%, 26%, 28% e 22% das prefeituras não compraram da agricultura familiar, todavia nos outros anos da série esses índices são bem menores.

No Corede Nordeste, tanto no ano de 2011 como em 2013, observa-se que 21% das prefeituras não realizaram compras da agricultura familiar, sendo esse índice menor nos demais anos da série. Nesses mesmos anos, no Corede Fronteira Oeste, 38% e 30% das prefeituras não compraram da agricultura familiar. No ano de 2013, no Corede Alto da Serra do Botucaraí e Sul, observa-se que 31% e 27% respectivamente das prefeituras não realizaram compras da agricultura familiar para alimentação escolar, porém esse nível é bastante inferior em todos os outros anos da série nessas regiões.

Esses são os Coredes e os anos em que se observam as maiores taxas relativas de prefeituras que não compraram produtos da agricultura familiar para alimentação escolar. Cabe destacar que, no estado do RS, entre os anos de 2011 e 2014, foram três as prefeituras que não realizaram compras da agricultura familiar em nenhum ano dessa série, sendo Paulo Bento, do Corede Norte e Sagrada Família e São José das Missões do Corede Rio da Várzea.

Considerando a média de compras da agricultura familiar em cada Corede, pode-se observar quais regiões cumpriram a meta estabelecida na Lei nº 11.947/2009. De acordo com os dados, no ano de 2011, foram 13 Coredes que não alcançaram, em termos médios, o mínimo de 30% de compras da agricultura familiar para alimentação escolar. Nos anos de 2012 e 2013 foram sete regiões que não alcançaram essa meta e no ano de 2014 foram dois Coredes. Na Figura 2, pode-se ver essa distribuição, onde fica evidente que é crescente o número de Coredes que, em termos de média da região, cumprem o dispositivo de comprar ao menos 30% da alimentação escolar da agricultura familiar.

Figura 2: Relação dos Coredes do RS que cumpriram os 30% de compras da agricultura familiar exigidos em Lei e dos que não cumpriram - 2011, 2012, 2013 e 2014.



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do FNDE (2017a) e mapa da FEE (2017).

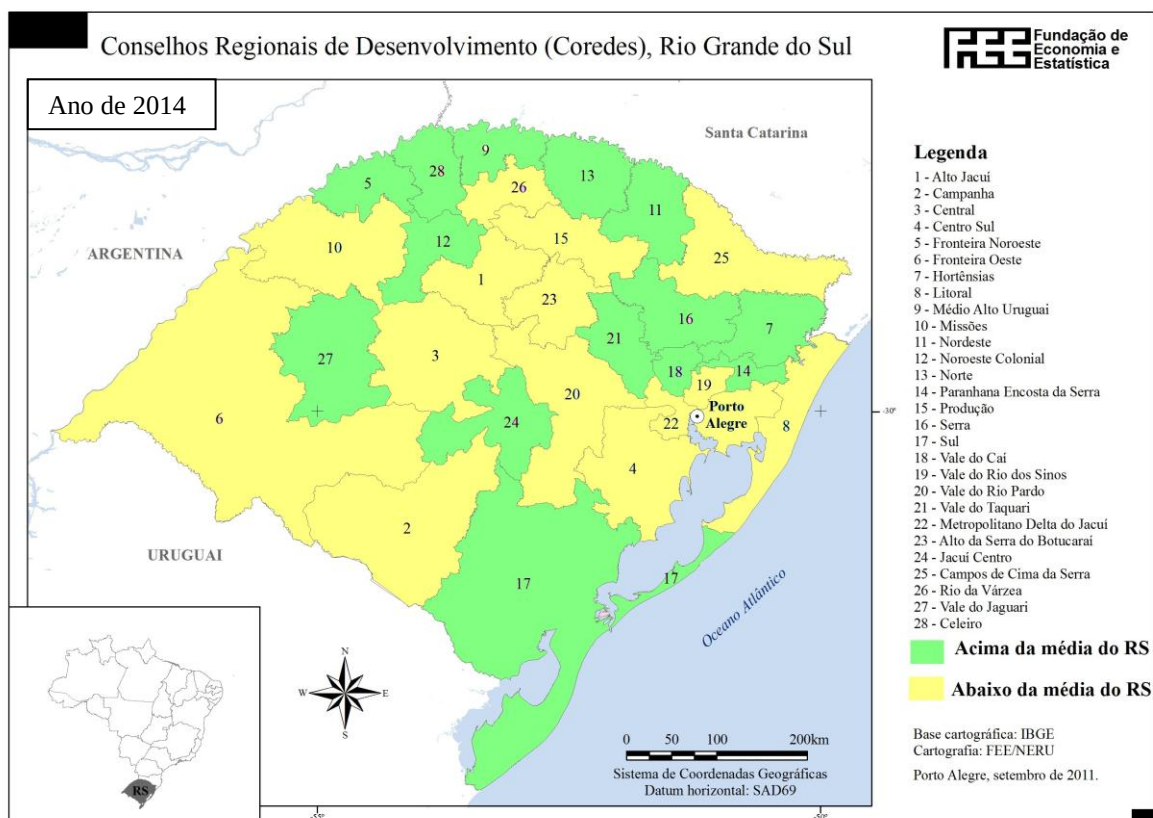
Outro ângulo de análise das compras da agricultura familiar para a alimentação escolar é através da comparação dos Coredes que compram acima e abaixo da média geral do RS. A média do RS em 2011, 2012, 2013 e 2014 foi respectivamente de 25,32%, 30,85%, 34,71% e

46,13%. Esse recorte permite identificar as regiões do estado que apresentam melhor desempenho da agricultura familiar nas compras do PNAE, sendo mais exitosas neste sentido e também as regiões onde esse desempenho é mais frágil e problemático. Essa informação pode ainda auxiliar a formulação de ações públicas específicas voltadas para impulsionar a participação da agricultura familiar no PNAE, assim como servir de base para a definição de regiões prioritárias para o aprofundamento dos estudos, buscando as regiões de maior destaque, para identificar as causas do maior ou menor sucesso da participação da agricultura familiar nesse mercado.

As duas perguntas fundamentais a serem respondidas neste artigo são: existem regiões do RS em que a participação da agricultura familiar atinge regularmente índices significativamente inferiores nas compras do PNAE? Quais são as variáveis regionais que podem estar associadas, como elementos explicativos, a esses diferentes níveis de desempenho da agricultura familiar?

Na Figura 3, apresentam-se os Coredes que atingiram médias superiores e inferiores de compras da agricultura familiar em relação à média do RS em 2014, último ano da série.

Figura 3: Relação de Coredes que realizaram compras da agricultura familiar para a alimentação escolar acima e abaixo da média do RS em 2014.



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do FNDE (2017a) e mapa da FEE (2017).

Como se observa na Figura 3, em 2014, exatamente a metade dos Coredes atingiu porcentagem de compra da agricultura familiar para a alimentação escolar acima da média do RS e a outra metade ficou abaixo da média estadual. Embora alterando alguns Coredes, em 2013, verifica-se o mesmo equilíbrio entre as regiões acima e abaixo da média do estado. Já em 2011 e 2012 verifica-se um número maior de Coredes acima da média do RS, 18 e 20 respectivamente.

Os dados de 2014, conforme demonstrado na Figura 3, também evidenciam que os Coredes com compras abaixo e acima da média estadual, encontram-se territorialmente intercalados e, mesmo formando alguns aglomerados, não sendo possível, pela análise das médias, estabelecer claros recortes regionais.

Analizando tais dados, constata-se ainda que em todos os anos da série os Coredes Litoral, Metropolitano do Delta do Jacuí, Campanha e Fronteira Oeste estão entre aqueles que apresentam médias de compra da agricultura familiar abaixo da média estadual, sendo as únicas regiões que durante os quatro anos contribuíram para a redução da média estadual, conforme pode ser observado no Gráfico 2.

Como as regiões Fronteira Oeste e Campanha são vizinhas, elas formam uma grande área em que a participação da agricultura familiar no PNAE é sensivelmente inferior com relação ao restante do estado. Aí existe um campo de estudo importante, para entender as razões que causam essa reduzida participação. Essas duas regiões possuem respectivamente 13 e 7 municípios, e receberam entre 2,5 e 4,5% do valor total do PNAE repassado ao estado durante os quatro anos da série, o que leva a sua média de compras da agricultura familiar gerar um impacto relativamente baixo na média estadual. Por outro lado, esses dois Coredes representam cerca de 23% do território gaúcho (Fronteira Oeste 46.237,1 km² e Campanha 18.241,5 km²), constituindo um amplo contínuo geográfico de baixa participação da agricultura familiar nas compras do PNAE.

Já o Corede Metropolitano do Delta do Jacuí, apesar de ser composto por apenas 10 municípios, parece representar a “outra face da moeda” das duas regiões acima descritas, pois recebe parte significativa dos recursos do PNAE destinados ao RS, em média 18% em cada um dos quatro anos considerados. Isso significa que variações na média de compras dessa região possuem maior capacidade de impacto na média estadual. Além disso, também de modo diverso das duas regiões citadas anteriormente, a superfície total desse Corede representa apenas cerca de 2% do território estadual (5.651,4 km²), possuindo densidade populacional de 434,9 hab/km² frente à densidade de 11,9 hab/km² da região da Campanha e 11,4 hab/km² da Fronteira Oeste. Ou seja, são regiões sensivelmente diferentes em termos do volume de recursos recebido, de superfície total e de densidade populacional, além de trajetórias históricas distintas e diferentes composições socioeconômicas e agrárias, que apresentam em comum a característica de baixa participação da agricultura familiar nas compras do PNAE.

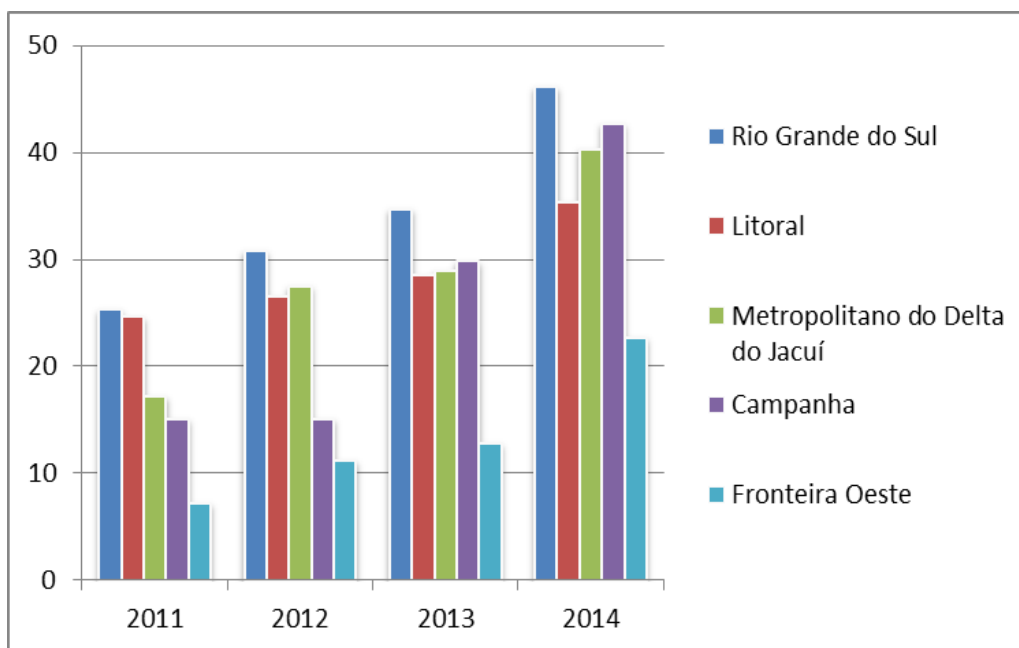
Enquanto isso, o Corede Litoral corresponde a cerca de 2,5% (7.115,8 km²) do território gaúcho e possui densidade populacional de 43,2 hab/km², estando em posição intermediária as regiões acima mencionadas. Esse Corede é composto por 21 municípios e recebe por ano cerca de 3,5% do total de recursos do PNAE transferido ao RS. Esse Corede está ligado territorialmente a oeste ao Metropolitano do Delta do Jacuí.

Mesmo que essa questão do índice menor de compras da agricultura familiar ao PNAE nos Coredes Campanha, Fronteira Oeste, Metropolitano do Delta do Jacuí e Litoral necessite ser aprofundada em outros estudos, especula-se aqui, de maneira preliminar, a hipótese de que esse fenômeno deva-se em razão da menor presença de agricultores familiares nestas regiões e as consequências daí decorrentes. Sabe-se que nos Coredes Campanha e Fronteira Oeste há, comparativamente com outras regiões, uma predominância da pecuária extensiva, baseada em propriedades com áreas de terra maiores, e de monoculturas como o arroz e a soja, o que, por sua vez, reduz a diversidade e a disponibilidade de produtos à alimentação escolar.

Já com relação aos Coredes Metropolitano do Delta do Jacuí e Litoral, cabe ressaltar que boa parte dos municípios que os integram pertencem à chamada região metropolitana, onde a densidade populacional urbana é significativamente superior a rural. Importante salientar também que a agricultura familiar diversificada, fornecedora potencial do PNAE,

encontra nas regiões litorâneas e metropolitanas mercados para seus produtos tão ou mais atrativos que o da alimentação escolar.

Gráfico 2: Participação relativa (%) da agricultura familiar no total das compras para alimentação escolar no RS e nos Coredes Litoral, Metropolitano do Delta do Jacuí, Campanha e Fronteira Oeste - 2011 a 2014.



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do FNDE (2017a).

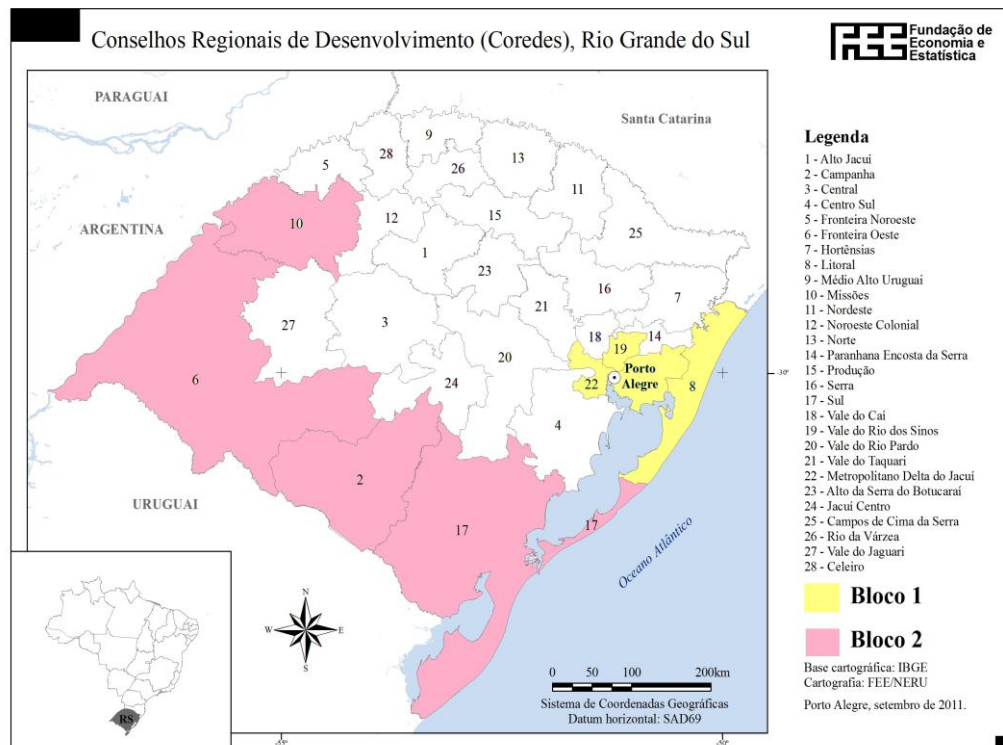
Analisando os dados do Gráfico 2, percebe-se que em todos os anos da série, dentre todos os 28 Conselhos do estado, os Coredes Litoral, Metropolitano do Delta do Jacuí, Campanha e Fronteira Oeste são os que apresentam médias de compra da agricultura familiar ao PNAE abaixo da média estadual. Isso pode indicar a existência de elementos estruturais dessas regiões que dificultam uma participação maior desta categoria social nas vendas ao Programa e que merecem estudos mais aprofundados.

Adicionando-se a esses dois blocos de Coredes (Bloco 1: Fronteira Oeste + Campanha; Bloco 2: Metropolitano do Delta do Jacuí + Litoral), um segundo grupo de Coredes, conforme Figura 4, formado por aqueles que nos quatro anos analisados tiveram em três anos níveis de compras da agricultura familiar inferiores a média estadual (ou seja, apenas em um ano compraram valores médios superiores a média do RS), inclui-se mais três regiões. São elas: Missões e Sul (que estão ligadas territorialmente ao Bloco 1) e o Vale do Rio dos Sinos (que se liga com o Corede Metropolitano do Delta do Jacuí, integrante do Bloco 2).

Observando as regiões (Coredes) que menos compram produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar no estado, constata-se que o nível de participação desta categoria social nas referidas compras apresenta um “recorte” regional no RS, cujas razões carecem ser aprofundadas em outros estudos.

Os Coredes que em três ou quatro anos da série compraram da agricultura familiar abaixo da média estadual formam uma área geográfica interligada, isto é, uma faixa territorial contínua, composta pelo oeste gaúcho, toda a fronteira internacional com o Uruguai e também todo o litoral do estado.

Figura 4: Blocos 1 e 2 identificando os Coredes com menor participação (%) de compras da agricultura familiar para o PNAE - 2011 a 2014.



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do FNDE (2017a) e mapa da FEE (2017).

Dentre outros aspectos a serem discutidos, esse “recorte” (mapa da Figura 4) aponta quais regiões do RS necessitam mais estudos e atenção especial quanto à implantação da política de aquisição de alimentos para a alimentação escolar, sobretudo quando se considera os menores níveis de compra da agricultura familiar.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PNAE é considerado uma referência positiva entre os programas mundiais de alimentação escolar e muitos países, em especial da África e da América Latina, utilizam a experiência brasileira como fonte inspiradora à implantação de suas políticas e programas nesta área. A partir de 2009, com a Lei nº 11.947, o PNAE foi reformulado e este novo marco legal possibilitou a agricultura familiar ampliar sua participação neste mercado.

Os dados do FNDE e os estudos pertinentes a estes, mencionados nesta pesquisa, demonstram que as prefeituras do RS apresentam índices elevados de compras da agricultura familiar, em comparação às demais prefeituras brasileiras. Neste contexto e objetivando ampliar essa discussão, o presente estudo analisou as compras da agricultura familiar na alimentação escolar gaúcha, no período de 2011 a 2014, a partir dos 28 Coredes existentes atualmente no RS.

Ao analisar as referidas compras, no período proposto, percebem-se questões importantes tanto em relação ao estado, prefeituras e aos Coredes, aspectos, a partir dos quais pode-se inferir algumas conclusões. Primeiro, a considerável participação da agricultura

familiar na alimentação escolar estadual, com uma média de 46,1% em 2014, o que representa cerca do dobro da média nacional. Isso possibilita que se tenha uma avaliação positiva acerca do desempenho de tais compras no RS, estado que atingiu em três dos quatros anos analisados, o percentual mínimo exigido pela legislação. Segundo, quando analisadas as prefeituras do estado, os números também são positivos. Em 2014, 93% delas compraram da agricultura familiar e 74% cumpriram os 30% exigidos. Terceiro, em 2011, treze Coredes não cumpriram os 30%, número este que reduziu em 2014 para apenas dois Conselhos, mostrando uma clara tendência de crescimento das compras da agricultura familiar. Mesmo considerando esta uma boa participação, os dados mostram que ainda há bastante espaço no mercado da alimentação escolar para a agricultura familiar ampliar significativamente sua presença, no mínimo dobrando o índice atual, meta que se apresenta como um desafio para todos os agentes envolvidos com esta política pública.

Apesar do cenário positivo das compras da agricultura familiar nas três escalas mencionadas (estado, prefeituras e Coredes), ao analisar mais detalhadamente tal desempenho em cada um dos 28 Coredes, adotando como parâmetro a média de compras do RS em 2014 (46,1%), constata-se que somente a metade dos Conselhos ficaram, no referido ano, acima da média estadual. Os Coredes Fronteira Oeste, Campanha, Metropolitano do Delta do Jacuí e Litoral situaram-se abaixo da média estadual em todos os anos da série e os Coredes Missões, Sul e Vale do Rio dos Sinos ficaram abaixo em três dos quatro anos pesquisados. Atendo-se nestes Coredes que menos compraram, percebe-se que estes formam um “recorte” regional no estado, ligando-se através de uma faixa territorial contínua, que vai da região das missões até o litoral norte, passando por toda a fronteira e litoral sul.

Considerando que a ênfase da presente pesquisa foi com relação aos Coredes que menos compraram da agricultura familiar, ressalta-se a importância de aprofundar os estudos também naqueles Conselhos que apresentaram níveis mais elevados de compras, visando compreender melhor tanto as diferenças existentes entre estes, como eventuais fatores que potencializam ou limitam esta política de acordo com a realidade de cada região.

Em termos de hipóteses futuras de estudo, aponta-se a possibilidade de que os níveis mais baixos de compra da agricultura familiar para a alimentação escolar em determinadas regiões, podem estar associados a questões como o menor número de agricultores familiares e as estruturas produtivas e sociais diferenciadas.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S. L. *et al.* Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010. **Cadernos EBAPE.BR**, v.9, n. 3, p. 914-945, Rio de Janeiro, set. 2011.

AMARAL, V. R. **Potencialidades e limites da política de alimentação escolar na promoção da agricultura familiar**. 2016. 102f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento), Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2016.

BAVARESCO, P. A.; MAURO, F. Agricultura familiar brasileira no Programa Nacional de Alimentação Escolar: garantia de mercado aos agricultores e de segurança alimentar e nutricional aos alunos da rede pública de ensino. In: **Fórum de especialistas: Programas de**

Alimentação Escolar para América Latina e Caribe, Santiago, Chile, 2013. Disponível em: <http://www.rlc.fao.org/fileadmin/templates/fondobrasil/documentos/Foro_expertos/Articulos/Artigo_Pedro_Bavaresco.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2016.

BELIK, W. Agricultura familiar, políticas públicas e novos mercados. In: TEO, C. R. P. A.; TRICHES, R. M. (Orgs.). **Alimentação escolar**: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento. Chapecó: Ed. Argos, 2016, p. 65-88.

BRASIL. **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 (...). Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 Jun. 2009.

FEE. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. **Mapa dos Coredes**. Disponível em: <<http://mapas.fee.tcche.br/wp-content/uploads/2011/11/Coredes.png>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

FERNANDES, P. F. **Identificação da demanda para a inserção de produtos da agricultura familiar no programa de alimentação escolar do Rio Grande do Sul**. 2013. 130f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2013.

____. **Resolução CD/FNDE nº 04 de 02 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). Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 10 mai. 2015.

____. **Dados da agricultura familiar**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 26 fev. 2017a.

____. **Sobre o PNAE**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 17 mar. 2017b.

____. **Resolução CD/FNDE nº 01 de 08 de fevereiro de 2017**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>>. Acesso em: 17 mar. 2017c.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2015.

GRISA, C.; PORTO, S. I. Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2015. p. 155-180.

MALINA, L. L. Chamada Pública: instrumento legal de compras da agricultura familiar para a alimentação escolar. In: CORÁ, M. A. J.; BELIK, W. (orgs.). **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo**. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012, p. 13-28.

MALUF, R. S. J. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2007.

MANFIO, V. *et al.* Corede central: uma análise sobre as especificidades, as dinâmicas e estratégias de desenvolvimento. **Geographia Opportuno Tempore**, v.2, n.1, p. 76-92, jan./jul. 2015.

MATTEI, L. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): percepções de atores sociais do Estado de Santa Catarina. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Administração, Economia e Sociologia rural, 45, 2007, Fortaleza, **Anais...**, Fortaleza, SOBER, 2007.

MORGAN, K.; SONNINO, R. Repensando a alimentação escolar: o poder do prato público. In: Worldwatch Institute. **Estado do Mundo: transformando culturas - do consumismo à sustentabilidade**. Bahia: Ed. UMA, 2010.

PANDOLFO, M. C. O programa de aquisição de alimentos como instrumento revitalizador dos mercados regionais. **Revista Agriculturas**, v.5, n.2, Rio de Janeiro: AS-PTA, p. 14-17, jun. 2008.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.18, n.4, p. 909-916, jan./abr. 2013.

REINACH, S.; CORÁ, A. J.; BONDUKI, M. R. P. C. A Inclusão da Agricultura Familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: ENCONTRO DA ANPAD, 36, 2012, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro, 2012.

SARAIVA, E. B. *et al.* Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.18, n.4, p. 927-936, abr. 2013.

SOARES, F. V. *et al.* **Demanda estruturada e a agricultura familiar no Brasil: o caso do PAA e do PNAE**. Brasília: IPC-IG/WFP, 2013.

SCHIMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: Integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, v. 14, n. 2, p. 78-88, abr./mai./jun. 2005.

TEO, C. R. P. A; TRICHES, R. M. (Orgs.). **Alimentação escolar: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento**. Chapecó: Ed. Argos, 2016.

THIES, V. F. *et al.* Potencial das compras públicas como mercado para a agricultura familiar – uma análise do PNAE entre 2011-2014. In: Congresso da Sociedade Brasileira de

Administração, Economia e Sociologia rural, 54, 2016, Maceió, **Anais...**, Maceió, SOBER, 2016.

TRICHES, R. M. **Reconectando a produção ao consumo**: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o programa de alimentação escolar. 2010. 297f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2015, p. 181-200.

TRICHES, R. M.; BACCARIN, J. G. Interações entre alimentação escolar e agricultura familiar para o desenvolvimento local. In: TEO, C. R. P. A.; TRICHES, R. M. (Orgs.). **Alimentação escolar**: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento. Chapecó: Ed. Argos, 2016, p. 89-109.

TURPIN, M. E. **A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional**. 2008. 160f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

VILLA REAL, L. C. **A problemática da produção e consumo de alimentos e o lugar da alimentação escolar**: uma revisão de literatura. 2011. 121f. Dissertação (Mestrado em Economia), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.