

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: XXI Jornada de Pesquisa

OS REFLEXOS DAS COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR¹

David Basso², Volmir Ribeiro Do Amaral³, Indaia Dias Lopes⁴.

¹ Dissertação para obtenção do título de mestre em desenvolvimento na Unijui

² Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA/UFRRJ. Professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Unijui. davidbasso@unijui.edu.br

³ Mestre em Desenvolvimento pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - Unijui. volmirdoamaral@gmail.com

⁴ Aluna do Mestrado em Desenvolvimento Regional da UNIJUI, Bolsita PROSUP/CAPES, indaia_lopes@yahoo.com.br.

1. Introdução

Este estudo aborda os reflexos das compras da agricultura familiar para a alimentação escolar, tendo como objeto de estudo o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no período de 2011 a 2014, na região Fronteira Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, mais especificamente, nos municípios de Porto Vera Cruz, Santo Cristo e Santa Rosa.

O PNAE está inserido numa temática mais ampla que são os mercados institucionais de alimentos. Historicamente a agricultura familiar tem dificuldades em participar dos mercados institucionais agrícolas no Brasil, em razão da falta de incentivos e instrumentos adequados para tal (PANDOLFO, 2008; GRISA; PORTO, 2015). Nas últimas décadas, organizações representativas da agricultura familiar e da educação protagonizaram inúmeras discussões que desencadearam um forte movimento visando reverter essa realidade que, dentre outros desdobramentos, culminou com a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003 e a reformulação do PNAE em 2009, programas públicos de compra que combinam escoamento da produção familiar com promoção da segurança alimentar e nutricional.

Dentre todos os avanços ocorridos na trajetória do PNAE, a nova legislação (Lei nº 11.947/2009) merece destaque, pelo fato de determinar ao gestor público que, no mínimo, 30% do total dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) às entidades executoras para a alimentação escolar sejam usados na aquisição de alimentos da agricultura familiar e, neste caso, dispensando-se a licitação (BRASIL, 2009; FNDE, 2013). Com a implantação da nova legislação está se atendendo pelo menos três antigas reivindicações da agricultura familiar: possibilitar legalmente o acesso da agricultura familiar aos mercados institucionais de alimentos; viabilizar burocraticamente tais compras e qualificar a alimentação escolar ofertada aos estudantes da rede pública de educação básica.

A opção em estudar as compras da agricultura familiar para a alimentação escolar justifica-se diante da importância que tais setores possuem em termos de desenvolvimento, de capacidade de produção de alimentos, de geração de trabalho e renda e de promoção da segurança alimentar e nutricional. Analisar os reflexos das compras da agricultura familiar para a alimentação escolar é o objetivo deste trabalho.

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XXI Jornada de Pesquisa

2. Metodologia

A abordagem empregada neste estudo é predominantemente qualitativa sem, contudo, deixar de lado aspectos quantitativos importantes ao seu desenvolvimento. Conforme classificação de Gil (2010), a natureza desta pesquisa é aplicada e com objetivo descritiva-explicativa e busca ampliar os conhecimentos com vistas a gerar soluções potenciais aos problemas identificados no objeto de estudo. Como procedimentos técnicos para a coleta de informações utilizou-se a revisão literária como forma de acessar o conhecimento já existente sobre a temática e o acesso de dados do FNDE relativo às compras da agricultura familiar para a alimentação escolar. A utilização desses dados secundários ocorre combinadamente com a pesquisa de campo, possibilitando assim um aprofundamento das questões relevantes e pertinentes ao presente estudo. A pesquisa de campo foi feita, principalmente, a partir da observação direta da realidade, do manuseio de documentos e de entrevistas realizadas, utilizando-se para tal a entrevista em profundidade (ZAMBERLAM et al, 2014). Os entrevistados foram agrupados em três categorias: agricultores familiares fornecedores de alimentos ao PNAE; agentes ligados a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e gestores municipais, todos públicos relevantes à pesquisa e representados através de sujeitos e instituições diretamente envolvidas no processo.

Turpin (2008) destaca que o PNAE possui características singulares, ao estar nacionalmente consolidado sob uma coordenação centralizada e, ao mesmo tempo, possuir gestão e ações descentralizadas. Essas e outras características o colocam como um Programa a ser trabalhado e analisado de forma multiescalar e intersetorialmente, perspectivas a partir das quais este estudo também se orienta.

3. Resultados e discussão

O PNAE é um dos mais antigos e maiores programas de alimentação escolar existentes no mundo (TURPIN, 2008). No Brasil, constitui-se no maior programa público de alimentação coletiva, com disponibilidade orçamentária de R\$ 3,8 bilhões e atendimento de 42,6 milhões de estudantes da rede pública de educação básica em 2015 (FNDE, 2015a). O Programa tem atendimento universalizado dentro da educação básica e está presente em todos os municípios brasileiros. Nas últimas décadas e, em especial, a partir de 2009 há um esforço em “conectar” o PNAE à agricultura familiar, à segurança alimentar e nutricional e ao desenvolvimento local. A dispensa de licitação nas compras da agricultura familiar à alimentação escolar e a fixação dos preços de compra a partir da referência dos mercados locais e regionais são medidas que compõem tal esforço.

Na Tabela 01 apresentam-se os valores transferidos do FNDE às prefeituras de Porto Vera Cruz, Santo Cristo e Santa Rosa, de 2011 a 2014, e a parcela deste valor destinado a aquisições da agricultura familiar.

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: XXI Jornada de Pesquisa

Tabela 01 - Valor transferido do FNDE às prefeituras de Porto Vera Cruz, Santo Cristo e Santa Rosa de 2011 a 2014 e aquisições da agricultura familiar.

Entidade Executora	Ano	Valor transferido (R\$) (A)	Compras da agricultura familiar (R\$) (B)	% (B/A*100)
Prefeitura de Porto Vera Cruz	2011	25.020,00	5.277,59	21,09%
	2012	28.200,00	10.245,49	36,33%
	2013	29.916,00	14.553,60	48,65%
	2014	20.340,00	14.656,11	72,06%
Prefeitura de Santo Cristo	2011	176.820,00	83.266,83	47,09%
	2012	191.832,00	101.331,65	52,82%
	2013	206.720,00	123.427,24	59,71%
	2014	195.969,60	164.247,01	83,81%
Prefeitura de Santa Rosa	2011	1.100.340,00	455.506,08	41,40%
	2012	1.279.380,00	800.550,78	62,57%
	2013	1.404.828,00	889.575,95	63,32%
	2014	1.150.190,40	658.082,34	57,22%

Fonte: FNDE 2015b e dados da pesquisa de campo.

O volume transferido de recursos do FNDE a cada município baseia-se no número de alunos matriculados na educação básica pública no ano anterior ao do repasse. Os valores constantes na Tabela 01 são os recursos transferidos pelo FNDE, não estando contabilizadas eventuais contrapartidas dos municípios. Analisando os referidos dados, percebem-se algumas diferenças entre os municípios pesquisados, tanto no volume de recursos recebidos como nos percentuais adquiridos da agricultura familiar. Com relação às compras da agricultura familiar, em Porto Vera Cruz, observa-se um crescimento contínuo: 21,09% em 2011; 36,33% em 2012; 48,65% em 2013 e 72,06% em 2014. Apenas no primeiro ano o município não conseguiu atingir o mínimo dos 30% exigidos em lei, ampliando as aquisições nos anos seguintes, atingindo no último ano um percentual bastante expressivo. As aquisições do município de Santa Rosa atingiram em todos os anos a exigência legal, mostrando uma evolução nos primeiros anos, saindo de 41,40% em 2011 para 63,32% em 2013, com um leve recuo para 57,22% em 2014. Já o município de Santo Cristo conseguiu atingir em todos os anos o percentual mínimo exigido em lei, saindo de 47,09% em 2011 para 83,81% em 2014, registrando assim o maior percentual de compra da agricultura familiar dentre os municípios pesquisados.

Baseando-se em dados da prestação de contas das entidades executoras do PNAE em 2010, Saraiva et al. (2013) mencionam que naquele ano 47,4% dos municípios brasileiros compraram da agricultura familiar e o percentual de compra nestes foi, em média, de 22,7%. Comparando-se a essa média nacional, os percentuais atingidos pelos municípios pesquisados podem ser considerados bons, principalmente porque mostram uma trajetória de crescimento.

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XXI Jornada de Pesquisa

Há também algumas diferenças operacionais entre os municípios pesquisados, entretanto, em todos os casos constata-se uma funcionalidade satisfatória em todas as etapas do processo, de modo que no período pesquisado não há registro de não cumprimento dos contratos por nenhuma das partes. “A venda para o Pnae fortalece pequenas iniciativas, que acabam se consolidando e criando as capacidades para acessar outros mercados, paralelo aos próprios mercados convencionais, como é o caso dos supermercados locais” (BALEM; SILVA; SILVEIRA, 2015, p. 248).

Fazendo uma análise tanto em nível nacional como local com relação às compras da agricultura familiar ao PNAE, verificam-se resultados diretos e indiretos. Dentre os principais resultados diretos destacam-se, a abertura de um canal de comercialização aos produtos da agricultura familiar, presente em cada município do país, onde a figura clássica do atravessador ou intermediário é dispensada, bem como o estabelecimento a priori dos preços pagos aos agricultores, baseado no mercado local-regional. A supressão dos atravessadores, combinada com a referência local-regional de preços, faz com que os agricultores, em geral, melhorem a margem de retorno de seus produtos. Ocorre também uma maior dinamização da economia local, impulsionando círculos econômicos e sociais virtuosos e a diminuição do “passeio” dos alimentos e dos gastos inerentes (transporte, armazenamento), dado que a produção, a aquisição e o consumo são locais ou regionais.

Acrescenta-se a estes resultados diretos mais alguns indiretos, que também podem ser chamados de “externalidades socioambientais positivas”, nas palavras de Triches (2015), como a influência dos mercados institucionais na recuperação ou estabilização de preços; a diminuição das relações de subordinação com intermediários e atravessadores; a (re)valorização de hábitos e alimentos por vezes “desprestigiados”, mas que com a garantia de compra pelo PNAE voltam a compor a diversidade produtiva da agricultura familiar, bem como a dieta alimentar dos consumidores e uma maior sustentabilidade ambiental e social em todos os processos.

4. Conclusões

Diante dos dados e informações pesquisadas e das análises feitas, pode-se inferir algumas conclusões. Primeira, os mercados institucionais de alimentos ligados a agricultura familiar no país vêm crescendo nos últimos anos, configurando-se como uma opção comercial importante aos produtos da agricultura familiar, porém, necessitam da presença e do apoio permanente do Estado. Segunda, nas compras da agricultura familiar para a alimentação escolar percebe-se uma aproximação direta entre compradores, fornecedores e consumidores o que, comparativamente aos processos tradicionais, “encurta” cadeias produtivas, possibilita aos produtores agregarem maior renda aos seus produtos e ampliar a sustentabilidade envolvida nos processos. A terceira conclusão que se chega, mediante as reflexões feitas e, principalmente, através das experiências analisadas, é que o PNAE e os demais mercados institucionais são “pontos de partida” com vistas à construção ou fortalecimento de sistemas agroalimentares locais. Além de estimular as economias locais, incentivar a diversificação produtiva, aferir maior renda às famílias e possibilitar conhecimentos técnicos e comerciais, os mercados institucionais funcionam como uma espécie de “ferramenta” de mobilização, de organização dos agricultores e de concertação social, aspectos imprescindíveis para que a política pública aconteça em todos os níveis, especialmente no nível local. Outra constatação deste estudo, tendo como base os casos analisados, é que o processo de vendas à alimentação escolar não gerou uma dependência mercadológica nos agricultores. Apesar do fornecimento regular de produção ser um dos maiores desafios à expansão da agricultura familiar nos mercados institucionais, sua inserção nos mesmos tem conduzido, em diferentes casos, à produção de

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XXI Jornada de Pesquisa

excedentes, permitindo direcioná-los simultaneamente a outros mercados. Isso reforça a ideia que a alimentação escolar e demais mercados institucionais não devem ser buscados com exclusividade, mas, sim, trabalhados como “portas de entrada” a mercados ainda não acessados pela agricultura familiar (institucionais ou não), em especial aqueles locais e regionais.

5. Palavras-chave: mercados institucionais de alimentos; políticas públicas; compras públicas.

6. Referências bibliográficas

BALEM, T. A.; SILVA, G. P.; SILVEIRA, P. R. C. O papel da alimentação escolar na construção de mercados para a agricultura familiar. In: GUIMARÃES, G. M. et al. O rural contemporâneo em debate: temas emergentes e novas institucionalidades. Ijuí: Ed. Unijuí, 2015.

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 (...), 2009.

FNDE. 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 Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, 2013.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Sobre o PNAE: Dados estatísticos - orçamentos e alunos beneficiados. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>>. Acesso em: 02 nov. 2015a.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dados da agricultura familiar. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 26 nov. 2015b.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

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, p. 155-180, 2015.

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.

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. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232013000400004>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

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)- Instituto de Economia da UNICAMP, São Paulo.

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XXI Jornada de Pesquisa

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, p. 181-200, 2015.

ZAMBERLAN, L. et al. Pesquisa em ciências sociais aplicadas. Ijuí: Unijuí, 2014.