

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

A PARTICIPAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NAS COMPRAS DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO NORTE GAÚCHO¹

THE PARTICIPATION OF FAMILY AGRICULTURE IN THE PURCHASES OF THE NATIONAL SCHOOL FOOD PROGRAM IN NORTH GAUCHO

Vanderlei Franck Thies², Indaia Dias Lopes³, Amanda Guareschi⁴, David Basso⁵

¹ Pesquisa desenvolvida entre pesquisadores de diferentes instituições (UFRGS, UPF e Unijuí) a partir de um Resumo elaborado para o III Encontro Nacional de Pesquisa em Soberania em Segurança Alimentar e Nutricional

² Doutorando em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS).

³ Aluna especial no Programa de Pós Graduação em História (PPGH/UPF), Mestra em Desenvolvimento Regional (PPGDR/Unijuí), Economista (UFSM).

⁴ Doutoranda em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), Mestra em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), Economista (UFSM), Professora na Universidade de Passo Fundo (UPF).

⁵ Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (UFRRJ), Mestre em Desenvolvimento Agrícola (UFRRJ), Professor no Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/Unijuí), Editor da Revista Desenvolvimento em Questão.

Resumo: As mudanças promovidas pelo governo brasileiro no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em 2009, determinaram que, no mínimo, 30% das compras desse programa sejam realizadas da agricultura familiar. O presente artigo tem como objetivo analisar as compras da agricultura familiar para o PNAE na região Norte do Rio Grande do Sul. Os dados analisados foram obtidos junto ao site institucional do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), referentes a execução do PNAE nos anos 2011 a 2015, considerando as prefeituras do Corede Produção, localizado no Norte gaúcho. Observa-se que as prefeituras dessa região apresentaram média de compra da agricultura familiar variando de 23% em 2011 a 47,7%, em 2015, evidenciando tendência geral de elevação. Observou-se significativo incremento nas compras dessa categoria social nesse Corede no ano de 2012, quando foram registradas as primeiras compras da agricultura familiar em Passo Fundo, que recebe quase metade dos recursos do PNAE da região. Pode-se concluir que, nessa região, é crescente a participação da agricultura familiar nas compras para o PNAE e, a partir de 2012, em termos médios regionais, se cumpre o dispositivo legal de destinar 30% dos recursos repassados pelo FNDE em compras da agricultura familiar.

Palavras-chave: Alimentação escolar. Mercados Institucionais. Agricultura familiar. Corede Produção.

Abstract: The changes promoted by the Brazilian government in the National School Feeding Program (PNAE) in 2009 determined that at least 30% of the purchases of this program should be made from family farming. The objective of this article is to analyze the purchases of family agriculture for the PNAE in the northern region of Rio Grande do Sul. The data analyzed were obtained from the institutional site of the National Fund for Education Development (FNDE), years 2011 to 2015, considering the prefectures of Corede

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

Production, located in the north of Rio Grande do Sul. It is observed that the prefectures of this region had an average purchase price of family agriculture, varying from 23% in 2011 to 47.7% in 2015, showing a general upward trend. There was a significant increase in purchases of this social category in Corede in 2012, when the first purchases of family agriculture were registered in Passo Fundo, which receives almost half of the region's PNAE resources. It can be concluded that, in this region, the share of family farming in purchases for the PNAE is increasing and, from 2012, in regional average terms, the legal provision of 30% of the resources passed on by FNDE in purchases of family farming.

Keywords: School feeding. Institutional markets. Family farming. Corede Production.

1. Introdução

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) do Brasil é um dos maiores e mais antigos programas de alimentação escolar em nível mundial, possuindo cobertura universal e de forma gratuita na oferta de refeições (FNDE, 2016a). Desde a Constituição Federal de 1988 o Estado é o responsável pelo fornecimento da alimentação nas escolas públicas brasileiras. Até 1994 as compras eram centralizadas pelo governo federal e os fornecedores eram selecionados através de licitação pública (Lei nº 8666/1993). A partir de 1994 as compras foram descentralizadas, tornando possível que os cardápios fossem adaptados aos hábitos e costumes das regiões, além de permitir a aquisição de alimentos frescos de produtores locais (BUENO; LOURENZANI; PEREIRA; 2015).

O órgão responsável pela gestão do PNAE, em âmbito nacional, é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A partir de 2009, com a sanção da Lei nº 11.947, ocorreram algumas mudanças no programa, garantindo que, no mínimo, 30% dos repasses advindos do FNDE sejam investidos na compra de produtos alimentares de origem da agricultura familiar (FNDE, 2016a). Com esta lei o governo direciona o seu poder de compra da alimentação escolar para a agricultura familiar, ao reservar parte das compras dos mercados institucionais para esse setor produtivo. No entanto, as estruturas familiares precisam se adaptar para suprir a demanda das escolas e também à burocracia exigida para participar deste mercado (REINACH; CORÁ; BONDUKI, 2012).

Essa configuração de compras públicas tem sido destacada na literatura internacional como mercados aninhados (PLOEG, 2016), ou mercados institucionais (GRISA, 2010). O potencial dessas compras públicas (MORGAN; SONNINO, 2010) é apontado como elemento

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

catalisador da segurança alimentar e do desenvolvimento rural (SCHNEIDER et al., 2016; FAO, 2015; TRICHES, 2015).

Diversos autores vêm direcionando seus estudos (TRICHES, 2015; AMARAL, 2016; BELIK, 2016; THIES; LOPES; AMARAL, 2017; TRICHES et al., 2017) no intuito de compreender como tem se dado a participação da agricultura familiar na alimentação escolar após sua reconfiguração legal em 2009. Nessa perspectiva, o presente estudo procura contribuir para o aprofundamento desta temática e tem como objetivo analisar as compras da agricultura familiar para a alimentação escolar no período de 2011 a 2015, nas cidades integrantes do Conselho Regional de Desenvolvimento Produção (Corede - Produção). O trabalho procura responder a seguinte questão: o limite mínimo (30%) de compras da agricultura familiar para a alimentação escolar, estabelecido pela Lei n^o 11.947/2009 tem sido cumprido na região Norte do RS?

Os Coredes foram criados no estado do Rio Grande do Sul (RS) a partir de uma estratégia de organização regional e são definidos como espaços de discussão que objetivam o desenvolvimento regional (BÜTTENBENDER; SIEDENBERG; ALLEBRANDT; 2011). Estes conselhos foram instituídos em 1994, por meio da Lei n^o 10.283 e regulamentados pelo Decreto n^o 35.764 do mesmo ano. Inicialmente o RS estava organizado em 21 Coredes e no período mais recente ficou organizado em 28 Conselhos (ALLEBRANDT et al., 2011). Neste estudo optou-se por analisar as compras da agricultura familiar para o PNAE nos municípios integrantes do Corede Produção. Tal escolha justifica-se devido à densa presença da agricultura familiar nesta região, bem como o histórico de elevada organização social e protagonismo político que resultaram na constituição e funcionamento de inúmeras associações e cooperativas de agricultores familiares neste espaço territorial (PICOLOTTO; DIESEL, 2008; TEDESCO, 2010). Toma-se como pressuposto que a existência desta densidade institucional e as interações dela decorrentes tenham contribuído para que os municípios e a própria região do Corede Produção tenham não apenas cumprido, mas se empenhado para superar o mínimo de compras de produtos da agricultura familiar estabelecido na Lei n^o 11.947/2009.

O presente estudo toma como unidade de análise as compras da agricultura familiar realizadas pelas prefeituras municipais e também seu agrupamento regional na forma do Corede - Produção. Foram considerados, fundamentalmente, dados secundários, extraídos do sítio institucional do FNDE e da revisão da literatura acadêmica sobre a temática. Os resultados apresentados neste estudo foram obtidos por meio da análise dos dados

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

quantitativos divulgados pelo FNDE referentes à execução do PNAE nos anos 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015, que são os anos com dados disponíveis. Tais dados foram extraídos em setembro de 2017 e, de acordo com o próprio FNDE, são preliminares e podem ainda sofrer alterações. Os dados sobre as compras da agricultura familiar na região estudada são confrontados com os parâmetros estabelecidos na Lei n.º 11.947/2009 e também são cotejados com os níveis de compras da agricultura familiar de outras regiões, permitindo o aprofundamento de questões pertinentes ao estudo.

Este artigo está organizado em seis seções, a contar desta introdução. A seção dois trata da trajetória da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil e as relações com a alimentação escolar. A seção três apresenta o histórico e as transformações do PNAE no Brasil e a quarta seção discorre sobre as diferentes formas de operacionalização do programa. Na seção cinco realiza-se uma análise da participação da agricultura familiar nas compras para o PNAE no Corede Produção. Por fim, na seção seis, apresentam-se as considerações finais acerca do estudo realizado.

2. Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e Alimentação Escolar

A perspectiva contemporânea da SAN no Brasil surgiu a partir dos anos 1980 e 1990. A segurança alimentar apareceu pela primeira vez no ano de 1985 em uma proposta de política contra a fome elaborada por uma equipe de técnicos convidados pela Superintendência de Planejamento do Ministério da Agricultura. Tal documento possuía o título de Segurança Alimentar - sugestão de uma política contra a fome, tendo poucos resultados práticos, porém já continha as diretrizes de uma política nacional de segurança alimentar e a indicação de criar um Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Assim, a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) firmou-se em 1993, e a realização da 1ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional ocorreu em Brasília, no ano de 1994 (PORTO, 2014).

O Consea foi extinto em 1995 e lançado o Programa Comunidade Solidária, o qual tinha um comitê setorial de SAN. Em 1998, a criação do Fórum Brasileiro de SAN representou um marco para a sociedade civil, ocupando papel de destaque no tocante à mobilização da sociedade frente aos eventos em nível internacional e também no âmbito estadual e municipal (MALUF, 2007).

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

O debate sobre segurança alimentar no Brasil como um eixo estratégico de desenvolvimento ganhou destaque com o lançamento da proposta do projeto Fome Zero, em 2001, pelo governo federal. A essência da proposta do Projeto Fome Zero seria aliar os objetivos de segurança alimentar com as estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social, associadas à equidade e inclusão social (TRICHES, 2015). Conforme a autora, por meio da política de SAN, o Estado assumia tanto o compromisso de inclusão dos pequenos produtores quanto o de rever os hábitos alimentares e as condições nutricionais da população. Na década de 2000 também foi reinstituído o Consea (PORTO, 2014).

Conforme Leão e Maluf (2012), o enfoque da segurança alimentar possui diferentes vertentes, tendo destaque internacional uma delas que vem sendo sustentada por diversos movimentos sociais desde os anos 1990. Essa perspectiva articula o conceito de SAN como resposta a conformação de um sistema alimentar global sob controle das grandes corporações, o que remete sua formulação ao espaço das disputas de perspectivas globais de desenvolvimento. Além da questão do acesso aos alimentos essa perspectiva questiona os padrões inadequados de produção, comercialização e consumo, requerendo políticas que se sobreponham à lógica estritamente mercantil e privada.

A perspectiva da SAN tem entre seus objetivos: propiciar o acesso aos alimentos e também questionar o padrão alimentar, recomendar formas mais igualitárias e sustentáveis de produção e comercialização de alimentos; bem como renovar as ações que tem como foco a população em situação de vulnerabilidade ou com requisitos alimentares específicos (MALUF, 2007). Estes três pontos de ação fazem com que a busca de SAN seja considerada, conforme Maluf (2007, p. 25), como “[...] um parâmetro para as estratégias de desenvolvimento de um país, como também o são o desenvolvimento sustentável e a equidade social”.

Mais especificamente, a SAN deve ser entendida como uma responsabilidade do Estado e do conjunto da sociedade, envolvendo dois princípios fundamentais, que são o direito humano à alimentação adequada e saudável e à soberania alimentar. A alimentação deve ser adequada à diversidade das circunstâncias sociais, ambientais e culturais do conjunto do planeta. Também deve colaborar para a geração de seres humanos conscientes de seus direitos, deveres e responsabilidades, tanto as ambientais, como as relacionadas à qualidade de vida de seus descendentes (LEÃO; MALUF, 2012).

Dentre as ações realizadas pelo governo brasileiro com a política de SAN destaca-se a

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

revisão dos programas públicos de alimentação, como o PNAE (TRICHES, 2015). Conforme o parágrafo 2º da Resolução nº 15, de 16 de junho de 2003, a segurança alimentar passou a figurar entre os objetivos da alimentação escolar. Um dos objetivos do Programa de Alimentação Escolar é suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, buscando garantir a implantação da política de Segurança Alimentar, contribuindo para formação de bons hábitos alimentares.

Conforme Triches (2015), inicialmente ocorreu a ampliação do volume de recursos disponibilizados para alimentação escolar e também do público beneficiário. A partir de 2003, o valor *per capita* foi reajustado e passou a atender também as crianças das creches (0 a 3 anos de idade). No ano de 2009, os alunos do ensino médio e ensino de jovens e adultos (EJA) das redes públicas e filantrópicas também passaram a ser atendidos, além de haver um aumento nos valores repassados aos indígenas e quilombolas (TRICHES, 2015).

Com a promulgação da Resolução nº 32 de 2006, fica estabelecido o apoio do Estado ao desenvolvimento sustentável (TRICHES, 2015). No entanto, mesmo que a legislação por um lado estivesse propondo a busca pela segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável, o processo de aquisições públicas para a alimentação escolar ocorria através de licitação, impedindo a aquisição de produtos locais de pequenos produtores.

A partir de 2009, com a Lei nº 11.947/2009, foi regulamentado que as compras dos gêneros alimentícios para o PNAE poderiam ser realizadas por meio das Chamadas Públicas (FNDE, 2016b), permitindo que o processo licitatório fosse dispensado. Este marco legal favoreceu a conexão entre agricultura familiar e a alimentação escolar e também propiciou a construção de novos mercados pautados nos conceitos de SAN.

3. Histórico e transformações do Programa de Alimentação Escolar no Brasil

O Programa de Alimentação Escolar (PAE) teve sua origem no Brasil no início da década de 1940, em um cenário onde o Instituto de Nutrição defendia a ideia de que a alimentação escolar deveria ser financiada pelo governo federal (FNDE, 2016a). Em 1955 foi elaborado um plano denominado “Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil”, sendo abordada pela primeira vez a alimentação escolar em âmbito nacional, desde uma perspectiva de responsabilidade pública (FNDE, 2016a).

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

Desde a criação do programa, no ano de 1955, até o ano de 1993, sua execução foi realizada de forma centralizada pelo Governo Federal e os gêneros alimentícios eram adquiridos via licitação. O órgão que realizava a gestão do programa também contratava laboratórios especializados para que pudesse ser feito o controle de qualidade e era responsável por distribuir os alimentos em todo o país (FNDE, 2016a).

No ano de 1994, por meio da Lei nº 8.913, ocorreu a descentralização do PNAE, sendo celebrados convênios com os municípios e com o envolvimento das Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, repassando a estas a competência para atender os alunos de suas redes e das redes municipais em que as prefeituras não haviam aderido à descentralização (FNDE, 2016a). A Medida Provisória nº 1.784 de 14/12/1998 consolidou a descentralização e definiu que o repasse dos recursos para a alimentação escolar seria direto a todos os municípios e Secretarias de Educação, sem a necessidade de convênios ou instrumentos similares, facilitando o processo (FNDE, 2016a). O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), é o órgão responsável pela administração do PNAE (PEIXINHO et al., 2011).

Com a descentralização também ocorreu a criação de Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) com a participação da sociedade civil, tendo por objetivo fiscalizar a atuação dos administradores e aprovar as contas da alimentação escolar (BELIK; FORNAZIER, 2016). Outro avanço do programa brasileiro foi a introdução do profissional nutricionista para elaborar os cardápios escolares, os quais até então eram definidos pelas cozinheiras, dentro das restrições do orçamento público (BELIK; FORNAZIER, 2016). A figura de um nutricionista como Responsável Técnico (RT) pelo PNAE é uma das obrigadoriedades do Programa e justifica-se devido à formação específica deste profissional, que conhece os processos de dimensionamento, produção e consumo dos alimentos em termos nutricionamente adequados.

Em 2007, foram criadas parcerias entre o FNDE e as Instituições Federais de Ensino Superior brasileiras com o objetivo de constituir Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (Cecanes). Os Cecanes foram implementados no ano de 2009, em cinco Estados: na Bahia, em Brasília, no Paraná, no Rio Grande do Sul e em São Paulo (CECANE, 2010). Estes centros são unidades de referência que ficam dentro das instituições de ensino superior e que desenvolvem ações direcionadas ao PNAE. Tais órgãos foram criados com o objetivo de capacitar os agentes envolvidos no programa, desde os gestores públicos, merendeiras até os agricultores familiares que são fornecedores. Os Cecanes também realizam estudos e pesquisas na área de alimentação escolar, dentre outras atividades (FNDE, 2016b).

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

O PNAE é um programa que objetiva, em caráter suplementar, a transferência de recursos financeiros pelo FNDE aos estados, ao Distrito Federal (DF) e aos municípios, visando suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos. Conforme Bueno, Lourenzani e Pereira (2015) os principais beneficiários do PNAE, portanto, são alunos: da educação infantil, compreendendo as creches e pré-escolas; do ensino fundamental e médio; da educação indígena; das áreas remanescentes dos quilombos; da educação especial; matriculados em escolas públicas federais, dos estados, do DF e dos municípios, ou em estabelecimentos mantidos pela União; das escolas filantrópicas.

4. Formas de operacionalização do PNAE

Como atores do Programa constam o FNDE, as Entidades Executoras (EEx), as Unidades Executoras (UEX) e os Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs). O FNDE é quem faz a gestão do Programa em âmbito nacional, ficando sob sua responsabilidade a normatização, assistência financeira, coordenação, acompanhamento, monitoramento, cooperação técnica e fiscalização da execução do mesmo. As EExs, mediante o recebimento dos recursos executam o PNAE em suas respectivas redes escolares, utilizando-se das formas operacionais previstas na legislação em vigor. As UEXs são entidades privadas, formalmente constituídas e sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar (Caixa Escolar, Associação de Pais e Mestres ou similar), responsável pelo recebimento dos recursos financeiros transferidos pela Entidade Executora, bem como pela prestação de contas à mesma. Os CAEs atuam como órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento do Programa (BRASIL, 2009; FNDE, 2013).

O PNAE possui uma coordenação centralizada nacionalmente no FNDE e sua execução é descentralizada através das EEx. Com relação às modalidades de gestão do PNAE, o Governo Federal, por meio do FNDE, transfere os recursos da alimentação escolar às EEx, e estas são responsáveis por definir a forma de gestão. A gestão do PNAE pode ser feita de três formas (TCU, 2017):

a) Centralizada: nesta modalidade a EEx realiza as compras e faz a distribuição dos alimentos para as escolas, sendo esse modelo o mais adotado nos municípios brasileiros;

b) Semidescentralizada: neste caso a EEx faz as compras de alguns gêneros alimentícios, distribui para as escolas, e repassa parte do recurso financeiro para que as escolas façam a aquisição dos outros tipos de alimentos. Neste modelo, em algumas cidades brasileiras as compras dos alimentos não perecíveis são feitas pela EEx e os alimentos perecíveis, ou os produtos da agricultura familiar, são adquiridos pelas escolas (UEX).

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

c) Descentralizada ou escolarizada: nesta situação a EEx recebe do FNDE os recursos e os repassa integralmente às escolas para que estas façam as aquisições dos produtos para a alimentação escolar. Este modelo escolarizado é bastante utilizado nas escolas das redes estaduais.

Além das modalidades de gestão apresentadas, ainda existe a possibilidade de que a Secretaria Estadual de Educação transfira para as Prefeituras a responsabilidade pela alimentação escolar dos alunos da sua rede estadual, esta situação é denominada delegação de rede. Nos casos em que ocorre a delegação de rede, o FNDE repassa os recursos da alimentação escolar da rede estadual do município que fez esta opção diretamente para a Prefeitura Municipal (TCU, 2017).

O valor *per capita* transferido pelo FNDE às Entidades Executoras (EEx) varia conforme a modalidade de ensino e contempla 200 dias letivos por ano, levando em consideração o número de alunos matriculados conforme o Censo Escolar do ano anterior ao recebimento. Tais recursos são transferidos pelo FNDE às EEx em dez parcelas mensais (de fevereiro a novembro) e podem ser empregados somente para a compra de gêneros alimentícios que serão no preparo da alimentação escolar (FNDE, 2015).

A Lei nº 11.947/2009 favoreceu a conexão entre agricultura familiar e a alimentação escolar e também propiciou a construção de novos mercados pautados nos conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). O Brasil foi o primeiro país da América Latina que estabeleceu uma legislação regulamentando que uma porcentagem mínima dos produtos para a alimentação escolar deveria ter origem em produtos da agricultura familiar (FAO; OPAS, 2017).

Ao implementar a Lei nº 11.947/2009 o governo brasileiro produziu uma importante inovação na articulação de diferentes políticas públicas, pois, desde aí, uma ação fundamental da política de Segurança Alimentar e Nutricional, que é o PNAE, passa a operar de forma articulada e complementar com as políticas agrícolas de apoio à agricultura familiar, ao garantir que parte das compras para a alimentação escolar devam ser necessariamente realizadas dessa categoria social, garantindo-lhes assim um importante mercado para seus produtos.

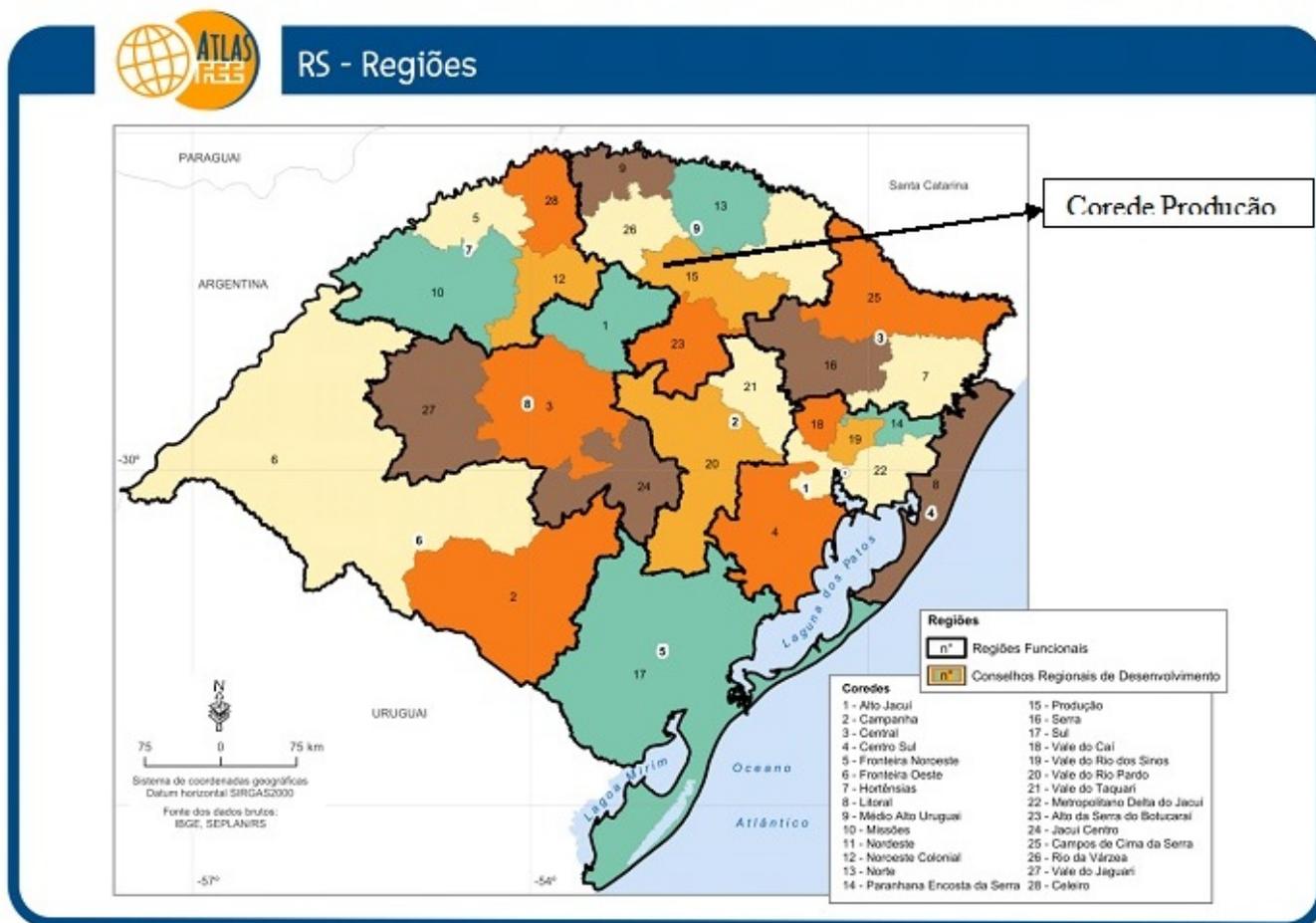
5. Participação da agricultura familiar nas compras do PNAE no Corede Produção



Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

O Corede Produção foi criado no ano de 1991 e atualmente é composto por vinte e um municípios: Almirante Tamandaré do Sul, Camargo, Carazinho, Casca, Ciríaco, Coqueiros do Sul, Coxilha, David Canabarro, Ernestina, Gentil, Marau, Mato Castelhana, Muliterno, Nova Alvorada, Passo Fundo, Pontão, Santo Antônio do Palma, Santo Antônio do Planalto, São Domingos do Sul, Vanini e Vila Maria (BERTÊ et al., 2016). Este Corede integra a Região Funcional de Planejamento (RF) 9, possuindo uma população em 2010 de 338.049 habitantes, destas 88% residindo em áreas urbanas e 12% em áreas rurais. O principal centro urbano é Passo Fundo, com 198.799 habitantes (IBGE, 2017), que concentra quase a metade da população total da região (BERTÊ et al., 2016). Na Figura 1 apresenta-se a localização geográfica dos Coredes no Rio Grande do Sul, com destaque para o Corede Produção.

Figura 1 - Localização geográfica dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes).

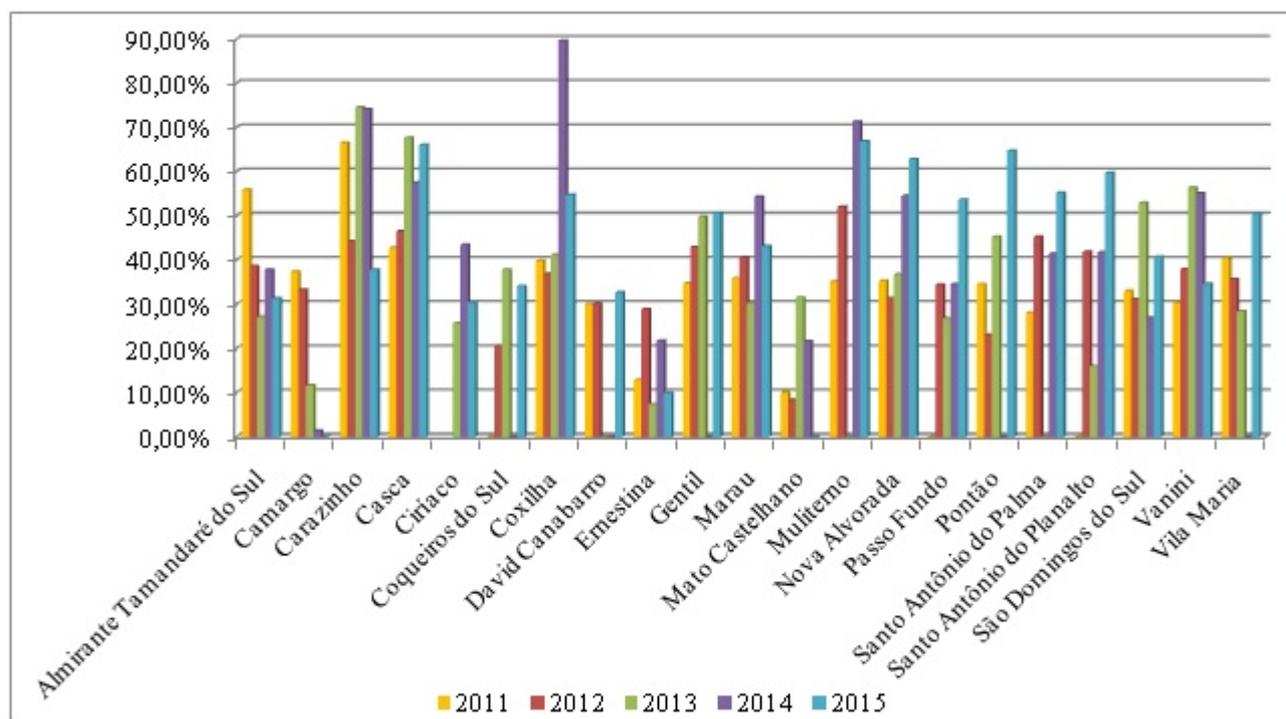


Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

Conforme observa-se no Gráfico 1, os percentuais de compras da agricultura familiar para a alimentação escolar pelas prefeituras do Corede Produção variam de 0 a 89,65% do total repassado pelo FNDE, na série analisada. Destaca-se que algumas prefeituras, em alguns anos da série, não compraram nada da agricultura familiar por meio de Chamadas Públicas, como é o caso de Ciríaco, Coqueiros do Sul, Passo Fundo e Santo Antônio do Planalto, no ano de 2011.

Destaca-se no Gráfico 1 que os municípios de Carazinho, Casca, Coxilha, Marau, Nova Alvorada e Vanini cumpriram, nos cinco anos considerados, o dispositivo legal de comprar da agricultura familiar ao menos 30% dos alimentos para a alimentação escolar. Esse dado serve, por um lado, como indicador da capacidade das municipalidades em atender o dispositivo legal, dado que um terço delas cumpriram o referido dispositivo legal em todos os anos da série considerada. Por outro lado, revela que dois terços das prefeituras não tem conseguido cumprir o estabelecido em lei, ao se considerar os anos de 2011 a 2015.

Gráfico 1 - Percentual de aquisições da agricultura familiar em relação ao total transferido pelo FNDE às prefeituras do Corede Produção, 2011-2015.



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

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

Cabe ainda destacar que os municípios de Carazinho, Casca, Muliterno, Nova Alvorada, Passo Fundo, Pontão e Coxilha, ao menos em um ano, realizaram compras da agricultura familiar que superaram 60% do valor repassado pelo FNDE. Em especial destaca-se o município de Coxilha, que no ano de 2015, alcançou quase 90% de compras da agricultura familiar para a alimentação escolar. Também pode-se destacar que no ano de 2015, último da série considerada, 18 dos 21 municípios da região alcançaram o teto mínimo de compras da agricultura familiar.

Observa-se também os baixos percentuais de aquisições da agricultura familiar em relação ao total transferido pelo FNDE no município de Mato Castelhano em todo o período analisado, mas com dados quase inexpressíveis nos anos de 2011, 2012 e 2015. Este *gap* aponta a fragilidade do município em atender o estabelecido em lei e também a possibilidade de ampliação da participação da agricultura familiar neste mercado. Por outro lado, os municípios de Almirante Tamandaré do Sul e São Domingos do Sul superam os 30% em quatro anos e em apenas um deles ficam um pouco abaixo do valor mínimo definido em lei. Igualmente é interessante destacar os casos dos municípios de Gentil, Muliterno e Santo Antônio do Planalto que em apenas um dos anos pesquisados praticamente não fazem aquisições de produtos locais da agricultura familiar, mas com volumes muito positivos nos outros quatro anos da série.

Registre-se que alguns municípios da região apresentam um fraco desempenho em relação ao cumprimento do que determina a Lei 11. 947/2009, dentre os quais destaca-se Ernestina, que em nenhum dos cinco anos conseguiu atingir o volume mínimo de 30% com aquisições de agricultores familiares. Em situação muito parecida à de Ernestina pode-se incluir os municípios de Camargo, Ciríaco, Coqueiros do Sul, David Canabarro e Mato Castelhano que, na média dos cinco anos analisados, não teriam conseguido comprar o mínimo previsto em Lei com produtos da agricultura familiar local para a alimentação escolar. Esses municípios desperdiçam uma importante oportunidade apontada por Maluf (2007), para quem o acesso das famílias aos alimentos produzidos localmente e às políticas públicas oportunizam uma melhoria na condição alimentar. Nesse sentido, considerando o PNAE como um instrumento capaz de melhorar os hábitos alimentares na escola e de também consolidar estes hábitos para as futuras gerações (TRICHES; TEO, 2016), fragiliza-se a potencialidade do programa em contribuir para o fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional dessas comunidades e regiões.

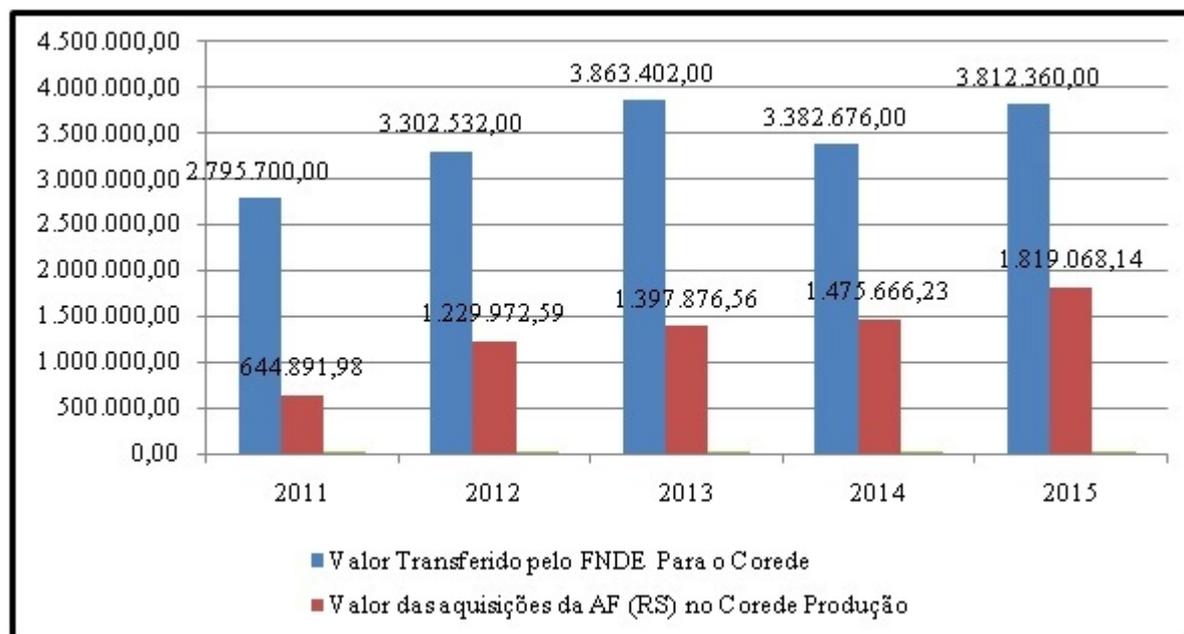
Cabe ressaltar que no Corede Produção o principal centro urbano é Passo Fundo. Desta forma, quando se analisa o valor total das aquisições da agricultura familiar para este

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

Corede é possível identificar que a partir de 2012, quando se registram as primeiras compras de Passo Fundo da agricultura familiar, o total do Corede comprado da agricultura familiar para a alimentação escolar, que era de R\$ 644.891,98 em 2011, passa para R\$ 1.229.972,59 em 2012, evidenciando o elevado peso relativo que esse município possui no conjunto da região.

O Gráfico 2 mostra, em termos absolutos, uma elevação da participação em compras da agricultura familiar no total repassado pelo FNDE para as Prefeituras municipais do Corede Produção no período de 2011 a 2015. Para Maluf (2004), criar mercados para agricultores familiares oportuniza a inclusão social dos mesmos e, também, uma oferta mais diversificada de alimentos para a sociedade.

Gráfico 2 - Valor absoluto (em R\$) em compras da agricultura familiar, em relação ao total repassado pelo FNDE para as Prefeituras Municipais do Corede Produção, 2011-2015.



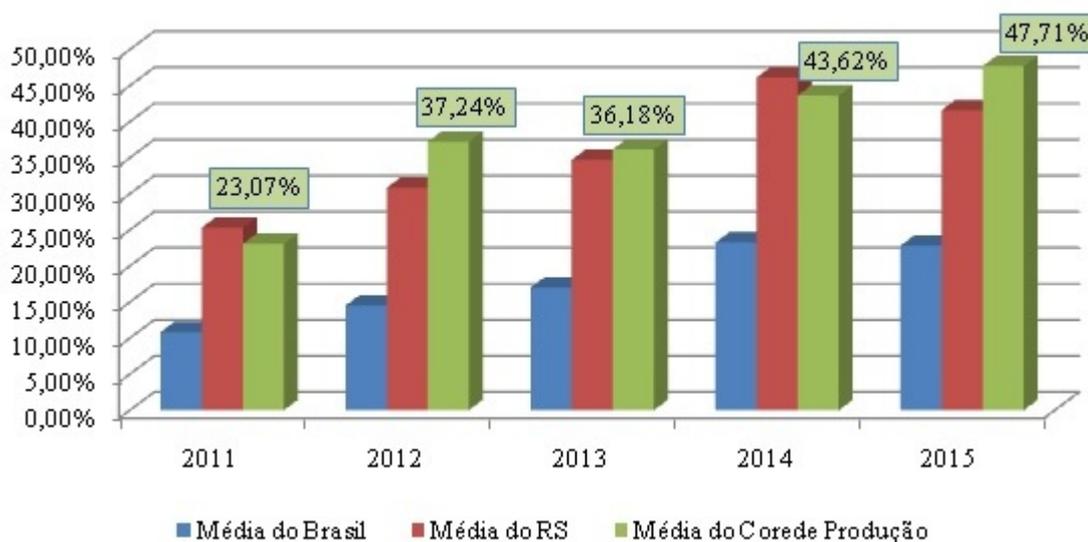
Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do FNDE (2017).

No Gráfico 3 é realizada uma análise comparativa da participação relativa das compras da agricultura familiar no total de compras da alimentação escolar nas prefeituras do Brasil, do RS e do Corede Produção no período de 2011 a 2015. Considerando-se comparativamente a média anual de compras da agricultura familiar para a alimentação escolar com a média de

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

compras no Corede Produção, percebe-se, no Gráfico 3, que na região deste Corede a média de compras da agricultura familiar é superior em todos os anos. Nos dois casos a tendência é crescente ao longo da série, passado de 10,85% em 2011, para 22,82% em 2015, no caso do Brasil e, respectivamente, de 23,07% para 47,71%, no caso do Corede Produção. Ao se comparar as médias de compras do RS com a média regional, observa-se que são relativamente próximas.

Gráfico 3 - Participação relativa (%) das compras da agricultura familiar no total das compras do PNAE das prefeituras do Brasil, do RS e do Corede Produção, 2011-2015.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FNDE (2017).

A possibilidade de articular produtores locais e consumidores de alimentos traz benefícios para ambos os envolvidos, reduzindo os gastos com transportes por um lado, e facilitando a oferta de alimentos de qualidade e o desenvolvimento de hábitos de consumo mais diversificados por outro (MALUF, 2007). Neste contexto o Estado possui um papel importante no sentido de criar programas que estimulem a interação entre estes atores sociais e que também estimulem a economia local das regiões envolvidas.

6. Considerações Finais

A partir da Lei nº 11.947/2009 o PNAE aproximou a alimentação escolar da agricultura familiar, oportunizando a esta categoria social um mercado para seus produtos. Apesar da

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

criação desta Lei, o histórico do PNAE enquanto Programa com esta nomenclatura é datado de 1979, quando era conhecido ainda como programa de merenda escolar e tinha como um dos objetivos oficiais melhorar as condições nutricionais das crianças e diminuir índices de evasão e repetência (TRICHES, 2015). A partir de então, o PNAE evolui e entra na agenda das discussões sobre a SAN. Nos últimos anos diversos estudos trataram sobre seus efeitos sobre as questões socioeconômicas dos municípios a partir da promulgação da Lei (CUNHA; FREITAS; SALGADO, 2017).

A participação da agricultura familiar nas compras do PNAE na região do Corede Produção tem sido superior à média nacional, sendo ambas crescentes ao longo da série considerada e têm se aproximado da média do RS. Observou-se significativo incremento nas compras da agricultura familiar nesse Corede, especialmente entre 2011 e 2012. Nesse último ano foram registradas as primeiras compras desta categoria social em Passo Fundo, que recebe quase metade dos recursos destinados ao PNAE nessa região, o que elevou a média regional.

Pode-se concluir que, nessa região, é crescente a participação da agricultura familiar nas compras para o PNAE e, a partir de 2012, em termos médios, já se cumpre o dispositivo legal de destinar 30% dos recursos repassados pelo PNAE em compras destes fornecedores. Todavia, é importante frisar que a situação é bastante distinta entre os diferentes municípios da região, observando-se casos de municípios que cumprem o mecanismo de compras mínimas da agricultura familiar em todos os cinco anos considerados e outros municípios que estão bastante distantes do nível mínimo de compras da agricultura familiar estabelecido em na Lei nº 11.947/2009.

O aprofundamento do estudo demanda a utilização de ferramentas metodológicas que incluam a obtenção de dados primários, dado que um dos limites do presente trabalho foi a consideração exclusiva de dados secundários. Com este recurso não foi possível obter explicações plausíveis para as significativas diferenças nos níveis de compras da agricultura familiar para a alimentação escolar observa 3das entre os distintos municípios da região considerada. Além disso, o aprofundamento do estudo demanda explicações em relação aos diferentes níveis de compra da agricultura familiar para a alimentação escolar em um mesmo município ao longo do tempo.

Referências:

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

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**, v. 9, n. 3, 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.

BELIK, W. Os limites para a expansão dos mercados locais. In: MARQUES, F. C.; CONTERATO, M. A.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Construção de mercados e agricultura familiar**. Desafios para o desenvolvimento rural. Porto Alegre: UFRGS, 2016. p. 183 - 205.

_____; FORNAZIER, A. Políticas públicas e a construção de novos mercados para a agricultura familiar: analisando o caso da alimentação escolar no município de São Paulo. **Raízes**, v. 36, n. 2, p. 70-81, jul/dez. 2016.

BERTÊ, A. M. A.; et al. Perfil Socioeconômico - Corede Produção. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, n. 26, p. 701-736, fev. 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 22 jan. 2017.

_____. **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, altera a lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Diário Oficial [da] União. 2009.

BUENO, N. P.; LOURENZANI, A. E. B. S.; PEREIRA, M. E. B. G. Impactos socioeconômicos do Programa Nacional de Alimentação Escolar: um estudo de caso no Estado de São Paulo/Brasil. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 53, 2015, João Pessoa. **Anais eletrônicos...**

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

João Pessoa: UFPB, 2015. Disponível em: . Acesso em: 10 ago. 2016.

BÜTTENBENDER, P. L. ; SIEDENBERG, D. R.; ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. **Desenvolvimento Regional em Debate**, ano 1, n. 1, dez. 2011.

CECANE. Centro colaborador em alimentação e nutrição escolar. **Manual para aplicação dos testes de aceitabilidade no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE**. São Paulo: Unifesp, 2010.

CUNHA, W. A. da; FREITAS, A. F. de; SALGADO, R. J. dos S. F. Efeitos dos Programas Governamentais de Aquisição de Alimentos para a Agricultura Familiar em Espera Feliz, MG. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 3, p.427-444, set. 2017.

FAO. Food and Agriculture Organization of United Nation. **The State of Food and Agriculture 2015**. Social protection and agriculture: breaking the cycle of rural poverty. FAO: 2015.

FAO; OPAS. Organización de las Naciones Unidas para La Alimentación y La Agricultura; Organización Panamericana de La Salud. América Latina y el Caribe. **Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional**. Sistemas alimentarios sostenibles para poner fin al hambre y la malnutrición. Disponível em: . Acesso em: 10 abr. 2017.

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. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 14 jun. 2013.

_____. **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**. Brasília: 2015.

_____. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Histórico. Disponível em:

< <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>>. Acesso em: 17 nov. 2016a.

_____. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**. 2ª

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

edição - versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015. Disponível em: . Acesso em: 01 dez. 2016b.

_____. **Dados da agricultura familiar.** Disponível em: . Acesso em: 30 mai. 2017.

GRISA, C. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 6, n. 2, p. 97-129, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Passo Fundo. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/passos-fundo/panorama>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

LEÃO, M.; MALUF, R. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional:** a experiência brasileira. Brasília: ABRANDH, 2012.

MALUF, R. S. J. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. **Ensaio FEE**, v. 25, n. 1, p. 299-322, abr. 2004.

_____. **Segurança alimentar e nutricional.** Petrópolis: Vozes, 2007.

MALUF, R. S.; MENEZES, F. (2000): **Caderno “Segurança Alimentar”**. Disponível em: . Acesso em: 01 nov. 2016.

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.

PICOLOTTO, E. L.; DIESEL, V. Implicações da apropriação da categoria agricultura familiar na trajetória da organização dos agricultores do Alto Uruguai do RS. **Desenvolvimento em Questão**, v. 6, p. 41-67, 2008.

PEIXINHO, A.; et al. Alimentação Escolar no Brasil e nos Estados Unidos. **O mundo da saúde**, v. 35, n. 2, p. 128-136. 2011.

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

PESSOA, M. L. (Org.). Regiões do RS. In: ___. **Atlas FEE**. Porto Alegre: FEE, 2017. Disponível em: < <http://atlas.fee.tche.br/rio-grande-do-sul/territorio/regioes-do-rs/>>. Acesso em: 25 de abril de 2018.

PLOEG, J. D. van der. Mercados aninhados recém criados: uma introdução teórica. In.: MARQUES, F. C. et al. (ORG). **Construção de mercados para a agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

PORTO, S. I. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil. 2014. 131f. **Dissertação** (Mestrado em Agroecologia)- Universidad Internacional de Andalucía, Baeza/Jaen.

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.

SCHNEIDER, S.; et al. Potential of Public Purchases as Markets for Family Farming: An Analysis of Brazilian School Feeding Program Between 2011-2014. In: David Barling. (Org.). **Advances in Food Security and Sustainability**. 1ed. Cambridge: Academic Press, 2016, v. 1, p. 69-95.

SILVA, I. O.; ASSIS, R. L. Reflexões acerca do acesso ao PNAE pela Cooperativa de Produção Agroecológica Terra Fértil - Coopaterra. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 11, 2016, Pelotas. **Anais eletrônicos...** Pelotas: UCPel, 2016.

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.

TEDESCO, J. C. Modernização, patrimônio cultural e dinâmicas familiares: estratégias camponesas territoriais de desenvolvimento no centro-norte do RS. **Ruris** (Campinas), v. 4, p. 133-166, 2010.

THIES, V. F.; LOPES, I. D.; AMARAL, V. R. As compras da agricultura familiar para o

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

Programa Nacional de Alimentação Escolar no Estado do Rio Grande do Sul: uma análise comparativa por Coredes. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 55, 2017, Santa Maria. **Anais eletrônicos...** Santa Maria: UFSM, 2017. Disponível em: <<http://icongresso.itarget.com.br/tra/arquivos/ser.7/1/7770.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2017.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Brasília: TCU, 2017.

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, M. R.; TEO, C. R. P. A. Alimentação escolar no Brasil: ampliando perspectivas e construindo interfaces ao longo de sua trajetória histórica. In: TEO, C. R. P. A.; TRICHES, R. M. (Orgs.). **Alimentação escolar: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento**. Chapecó: Uochapecó, 2016, p. 15 - 32.

TRICHES, R. M.; et al. Aquisição de produtos da agricultura familiar pela alimentação escolar: dificuldades e formas de superação mobilizadas pelos atores sociais. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 55, 2017, Santa Maria. **Anais eletrônicos...** Santa Maria: UFSM, 2017. Disponível em: <<http://icongresso.itarget.com.br/tra/arquivos/ser.7/1/7320.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2017.