



## O MERCADO INSTITUCIONAL DA COMPRA DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR – PAA E PNAE – NO TERRITÓRIO DO VALE DO RIO PARDO/RS

*Cidonea Machado Deponti<sup>1</sup>*  
*Antonio Carlos Gomes<sup>2</sup>*  
*Silvio Cezar Arend<sup>3</sup>*  
*Virginia Elisabeta Etges<sup>4</sup>*  
*Erica Karnopp<sup>5</sup>*  
*Taciane Lais da Silva<sup>6</sup>*  
*Adriana Isamar Boer<sup>7</sup>*

### RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar o funcionamento do mercado institucional da compra de alimentos da agricultura familiar – PAA e PNAE – no território do Vale do Rio Pardo/RS. A pesquisa de campo foi realizada entre os meses de abril e novembro de 2016, tendo como técnica de coleta de dados a entrevista semiestruturada, acompanhada de um formulário para coleta de informações referentes à estruturação dos programas nos municípios. As entrevistas foram realizadas por meio de visitas às Prefeituras Municipais, Secretarias de Agricultura e Educação e escritórios da EMATER dos municípios do Território. A análise dos dados

<sup>1</sup>Economista, Mestre Integração Latino Americana (UFSM) e Doutora em Desenvolvimento Rural (UFRGS). Pós-Doutora em Sociologia e Desenvolvimento (UFRGS), Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC. Integrante do Grupo de Pesquisa Desenvolvimento Regional (GEPEDeR). Escola Família Agrícola de Santa Cruz do Sul – EFASC. Santa Cruz do Sul. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: [cidonea@unisc.br](mailto:cidonea@unisc.br)

<sup>2</sup>Assistente Social, Mestre em Desenvolvimento Regional (UNISC). Professor na área de Ciências Humanas e Sociais na Escola Família Agrícola de Santa Cruz do Sul – EFASC. Universidade de Santa Cruz do Sul. Santa Cruz do Sul. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: [antonio.gomesrs@hotmail.com](mailto:antonio.gomesrs@hotmail.com)

<sup>3</sup>Economista, Mestre em Economia Rural (UFRGS) e Doutor em Economia (UFRGS). Pós-Doutor em Regulação Econômica (UNIOESTE), Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC. Líder do Grupo de Pesquisa Gestão Econômica Ambiental (UNISC). Pesquisador do Observatório do Desenvolvimento Regional (OBSERVA-DR). Universidade de Santa Cruz do Sul. Santa Cruz do Sul. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: [silvio@unisc.br](mailto:silvio@unisc.br)

<sup>4</sup>Geógrafa. Mestrado em Geografia Humana (1990) - USP/SP, Doutorado em Geografia Humana (1997) - USP/SP e Pós-Doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Técnica de Berlim. Professora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Universidade de Santa Cruz do Sul. Santa Cruz do Sul. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: [etges@unisc.br](mailto:etges@unisc.br)

<sup>5</sup>Geógrafa pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1985 - 1990), Mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Santa Maria (1993 - 1995) e Doutora em Geografia pela Universität Tübingen - Alemanha (Eberhard-Karls Universität) (2000 - 2004). Professora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (Mestrado e Doutorado) da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Universidade de Santa Cruz do Sul. Santa Cruz do Sul. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: [erica@unisc.br](mailto:erica@unisc.br)

<sup>6</sup>Graduação em Tecnologia em Agropecuária Integrada pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul - UERGS (2012). Especialização em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM (2015). Mestra em Extensão Rural pela UFSM (2015 - 2016). Doutoranda em Desenvolvimento Regional na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Universidade de Santa Cruz do Sul. Santa Cruz do Sul. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: [tacianelaisdasilva@gmail.com](mailto:tacianelaisdasilva@gmail.com)

<sup>7</sup>Graduação em Pedagogia pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2001), Especialista em Desenvolvimento Infantil. Assessora Territorial de Gestão Social no Território Vale do Rio Pardo - Vinculado ao projeto de extensão do CNPq, Ministério do Desenvolvimento Agrário e UERGS. Universidade Estadual do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: [adriboer13@hotmail.com](mailto:adriboer13@hotmail.com)

obtidos nas entrevistas baseou-se no método da análise de conteúdo. Concluiu-se que as necessidades das prefeituras dos municípios, para dar conta de condições adequadas de fornecimento da merenda escolar, são superiores aos recursos disponibilizados pelo Governo Federal. As verbas repassadas para tanto precisam ser complementadas pelos municípios, sob pena de não atenderem a padrões mínimos de quantidade e qualidade de alimentos para as escolas.

**Palavras-chave:** Segurança alimentar. Desenvolvimento regional. Construção social de mercados.

## **THE INSTITUTIONAL MARKET FOR THE PURCHASE OF FAMILY AGRICULTURE FOODS - PAA AND PNAE - IN THE TERRITORY OF THE VALE DO RIO PARDO/RS**

### **ABSTRACT**

The objective of this paper is to analyze the functioning of the institutional market for the purchase of food from family farmers – PAA and PNAE – in the territory of the Rio Pardo Valley/RS. The field research was carried out between April and November 2016, using as data collection technique the semi-structured interview, accompanied by a formulary for collecting information regarding the structuring of the programs in the municipalities. The interviews were carried out through visits to the municipalities, Secretariats of Agriculture and Education and EMATER offices in the municipalities. The analysis of the data obtained in the interviews was based on the content analysis method. It was concluded that the needs of municipalities to account for adequate supply of school meals are higher than the resources made available by the Federal Government. The amounts transferred to both programs need to be complemented by municipalities, otherwise they will not meet minimum standards of quantity and quality of food for schools.

**Keywords:** Food security. Regional development. Social construction of markets.

## **1 INTRODUÇÃO**

Vimos na última década que a agricultura familiar ocupou a pauta de inúmeras políticas públicas brasileiras, muito em função das lutas protagonizadas pelos movimentos sociais e sindicais do campo. Embora os investimentos ainda tenham ficado muito aquém das necessidades, destacam-se ações governamentais importantes no caminho da consolidação de direitos e da valorização desta categoria social fundamental para o país.

Marca importante foi a emergência do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), consolidado em 2003 pelo Programa Fome Zero e ratificado pela Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), nº11.346, promulgada em 15 de setembro de 2006. A Agricultura Familiar passou a fazer parte de uma estratégia de combate à fome e também de desenvolvimento do país. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura

Familiar (PAA), um dos principais programas do Fome Zero, bem como a evolução do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE), tornaram a agricultura familiar um elemento fundamental na busca pela aproximação entre produção e consumo de alimentos, visando garantir o acesso à alimentação saudável a famílias em situação de vulnerabilidade social.

São programas que possibilitam aos governos, municipal, estadual e federal, a compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar com dispensa de licitação e o seu destino a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional ou diretamente para a merenda escolar. O PAA também objetiva contribuir para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e para a formação de estoques por suas organizações (cooperativas, associações). O conjunto de ações desses programas de SAN formam o chamado mercado institucional de alimentos.

Além de facilitar o acesso ao alimento, os programas de Segurança Alimentar e Nutricional visam incentivar a diversificação produtiva através de mecanismos que conectam a oferta da produção familiar a uma demanda garantida e permanente. Segundo a descrição de seus objetivos, buscam fortalecer os circuitos locais e regionais e as redes de comercialização; valorizam a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentivam hábitos alimentares saudáveis e estimulam o associativismo.

Contudo, o desafio maior desses programas está na sua essência, contrária ao modelo agrícola dominante no mundo atualmente, focado em uma agricultura especializada, dependente de insumos e de agrotóxicos e voltada à produção de *commodities*. As políticas de SAN pretendem substituir o incentivo dado às grandes cadeias integradas, à produção agrícola monocultora e aos grandes conglomerados multinacionais de industrialização e de comercialização de alimentos, pela prioridade à produção da agricultura familiar ou dos pequenos e médios empreendimentos (MALUF, 2011).

Conforme Grisa et al. (2011) o PAA e o PNAE têm desafiado a agricultura familiar a mudanças importantes em sua matriz produtiva. À medida que incentivam a produção local da agricultura familiar, especialmente de produtos característicos dos hábitos alimentares locais, esses programas acabam por restaurar a diversificação produtiva, ou, ao menos, provocam esse processo. Já existem diversas avaliações desses programas realizadas em diferentes ambientes rurais<sup>8</sup>, demonstrando que muitos agricultores passaram a diversificar e valorizar produtos locais que, até então, eram depreciados ou não tinham seu valor comercial reconhecido.

No entanto, considerando a diversidade de expressões da agricultura familiar no Brasil (SCHNEIDER, 2006), especialmente em relação ao seu maior ou menor grau de integração ao mercado, bem como os inúmeros arranjos regionais que influenciam diretamente na forma de execução das políticas públicas, não serão demasiados os estudos que permitam compreender como os programas de segurança alimentar e nutricional (PAA e PNAE) repercutem em cada realidade.

Nestes termos, a agricultura familiar do Vale do Rio Pardo e sua profunda integração com a rede agroindustrial do tabaco torna-se um exemplo de região a ser estudada. A característica particular desta região, dentre outras no Sul do Brasil, é a presença do Sistema

---

<sup>8</sup> Triches Gomes (2014; 2010); Soares (2011); Ramos (2015), entre outros.

Integrado de Produção de Tabaco que vem sendo desenvolvido há quase um século. Empresas (transnacionais) beneficiadoras do tabaco realizam contratos com os agricultores familiares, oferecendo um pacote tecnológico composto por sementes, insumos, assistência técnica especializada e garantia de compra de toda a produção.

A mão de obra da agricultura familiar é um fator decisivo para o desenvolvimento desse sistema no Vale do Rio Pardo, já que a produção do tabaco de ótima qualidade é resultado de um conhecimento passado de geração em geração, por famílias especialistas nessa cultura quase artesanal.

O Brasil é o segundo maior produtor de fumo em folha do mundo e líder mundial de exportação desse produto, sendo a região Sul responsável por 97,38% de toda a produção (AFUBRA, 2012). Nesse cenário, o Vale do Rio Pardo destaca-se com 19,92% de todo o fumo em folha produzido no Brasil (no período de 2008 a 2012).

No entanto, como aponta Vargas (2013), existem evidências dos efeitos nocivos do controle exercido pela indústria do tabaco sobre a organização da cadeia agroindustrial do tabaco nos países em desenvolvimento. No caso do Vale do Rio Pardo, pode-se destacar inicialmente a dependência econômica gerada por este sistema, à medida que a economia dos municípios encontra-se amplamente alicerçada sobre a produção do tabaco. Prova disso é que a participação do tabaco no Valor Bruto da Produção agrícola dos municípios do Vale do Rio Pardo é, em média, de 61,5% (IGBE, 2010).

Assim, é diante da emergência dos programas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), especificamente o mercado institucional de alimentos, representado pelo PAA e o PNAE e da complexa realidade da agricultura familiar no Vale do Rio Pardo, que surge a questão central que orientou este artigo: como estão sendo operacionalizados estes mercados pelas prefeituras municipais no tocante à compra de alimentos da agricultura familiar – via PAA e PNAE – no Território Rural do Vale do Rio Pardo/RS?

Este estudo contemplou o Território Rural do Vale do Rio Pardo/RS composto pelos seguintes municípios: Alto Alegre; Barros Cassal; Boqueirão do Leão; Campos Borges; Candelária; Ernestina; Espumoso; Fontoura Xavier; Gramado Xavier; Herveiras; Ibirapuitã; Itapuca; Mato Leitão; Mormaço; Nicolau Vergueiro; Pantano Grande; Passo do Sobrado; Rio Pardo; Santa Cruz do Sul; São José do Herval; Sinimbu; Soledade; Tio Hugo; Vale do Sol; Vale Verde; Venâncio Aires; Vera Cruz; Victor Graeff, totalizando 28 municípios a área de abrangência do Território, que, juntos, apresentam uma população total de 429.236 habitantes e área territorial de 12.790,21 km<sup>2</sup> (RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, 2013).

No levantamento das aquisições do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA – não se obteve retorno dos municípios: Alto Alegre, Espumoso, Rio Pardo, Soledade, Vale Verde e Venâncio Aires, totalizando 22 municípios respondentes. No levantamento das aquisições do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – não se obteve retorno de Barros Cassal, Espumoso, Itapuca e Mormaço, totalizando 24 respondentes dos 28 municípios do Território.

A pesquisa de campo foi realizada entre os meses de abril e novembro de 2016, tendo como técnicas de coleta de dados a entrevista semiestruturada, acompanhada de um formulário para coleta de informações referentes à estruturação dos programas nos

municípios. A coleta de dados foi realizada em parceria com o Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) do Território Rural Vale do Rio Pardo, que custeou o deslocamento da equipe de pesquisa. Todas as entrevistas foram realizadas por meio de visitas às Prefeituras Municipais, Secretarias de Agricultura e Educação e Escritórios da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) dos municípios do Território.

A análise dos dados obtidos nas entrevistas baseou-se no método da análise de conteúdo. O segundo momento foi uma pré-análise, com a leitura minuciosa das informações recolhidas. Então, tendo como base as questões propostas pela pesquisa, no terceiro momento fez-se a classificação dos depoimentos dos entrevistados em diferentes categorias explicativas da realidade, de acordo com o seu conteúdo, para então servirem de suporte, em um quarto momento, à interpretação e à análise dos dados.

O presente artigo contém três seções, além dessa introdução e das considerações finais. Na primeira seção trata-se da importância dos Programas analisados e do que consistem os dois programas (PAA e PNAE). A segunda seção trata do mercado institucional para a agricultura familiar e a terceira, discute os resultados da pesquisa.

## **2 IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) E DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)**

No Censo Agropecuário de 2006 foram identificados no Brasil 4.367.902 estabelecimentos de agricultura familiar, que representavam 84,4% no total dos estabelecimentos, mas ocupam apenas 24,3% (ou 80,25 milhões de hectares). No que tange ao grau de escolaridade, de acordo com os dados do IBGE (2012), em torno de 80% dos produtores rurais apresentam baixa escolaridade. A grande maioria dos produtores entrevistados é analfabeta ou sabem ler e escrever, mas não frequentaram a escola (39%) ou não possuíam o ensino fundamental completo (43%).

As informações acima são importantes quando se considera que os agricultores familiares apresentam um papel relevante em contextos de desenvolvimento rural. Conforme Schneider (2004), o papel dos agricultores familiares toma relevo, o desenvolvimento rural constitui-se a partir de ações articuladas, que induzem mudanças socioeconômicas e ambientais e que resultam em melhoria de renda, em aumento da qualidade de vida e em bem-estar para as populações que vivem nos espaços rurais.

Daí a importância da construção histórica da SAN no Brasil, que possibilitou não apenas uma nova abordagem para a qualidade e o acesso aos alimentos como direito dos cidadãos brasileiros, mas abriu oportunidades de mercado inéditas para a agricultura familiar através do mercado institucional.

## 2.1 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): CARACTERIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

No bojo da construção das políticas de SAN, em especial do Programa Fome Zero, como se mencionou anteriormente, surge em 2003 o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). De acordo com Grisa et al. (2011), o PAA resultou da confluência de dois debates ocorridos na década de 1990: o combate à fome e a garantia da segurança alimentar e nutricional da população; e, o reconhecimento da Agricultura Familiar como categoria social pelas políticas governamentais.

O diálogo estabelecido, a partir dos anos 1990, entre diferentes expressões de crítica ao modelo de agricultura e desenvolvimento rural hegemônico no Brasil e uma concepção abrangente de segurança alimentar e nutricional, que não se restringia, unicamente, ao acesso ao alimento, possibilitou que questões relacionadas à necessidade de transformação da matriz produtiva da agricultura familiar fossem incorporadas ao processo de formulação do PAA (GRISA et al., 2011, p. 34).

De um modo geral, a fórmula do PAA consiste na aquisição de produtos diretamente dos agricultores familiares, que são utilizados para a minimização dos problemas de insegurança alimentar no país através da formação de estoques estratégicos de segurança alimentar, da doação de alimentos a populações em situação de risco nutricional, programas sociais públicos, abastecimento de creches, escolas, cozinhas comunitárias, restaurantes populares e entidades assistenciais e/ou beneficentes, e ainda através das compras públicas de alimentos para o atendimento de órgãos públicos com demanda regular de consumo de alimentos, tais como hospitais, presídios, forças armadas, entre outros.

A base legal que institui o Programa de Aquisição de Alimentos é o artigo 19 da Lei n.º 10.696 de 2 de julho de 2003, que foi atualizado pela Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011, com regulamentação via Decreto n.º 7.775, de 04/07/2012. Recentemente, o Decreto 8.026, de 6 de junho de 2013, trouxe novas alterações, especialmente em relação ao aumento no valor do limite anual de participação por unidade familiar.

De acordo com essa legislação, a coordenação, a execução e a operacionalização do PAA são realizadas pelo Grupo Gestor do PAA (GGPAA), coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e integrado ainda por representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA); da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); da Fazenda (MF) e Ministério da Educação (MEC).

O público beneficiário fornecedor do PAA está definido com base nas regras de acesso ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)<sup>9</sup>. Portanto, para vender seus produtos através do PAA, o beneficiário deve apresentar a Declaração de Aptidão do PRONAF (DAP), instrumento que qualifica a família como da agricultura familiar, nos termos da Lei Federal de 2006<sup>10</sup>. Os portadores de DAP podem ser tanto agricultores familiares individuais (DAP Física) quanto de cooperativas e de associações de agricultores familiares (DAP Jurídica). Em resumo, o público-alvo do PRONAF é constituído de

---

<sup>9</sup> Mais informações sobre o Pronaf (SCHNEIDER; SILVA; MARQUES, 2004).

<sup>10</sup> Lei n.º 11.326 de 24 de julho de 2006.

agricultores, assentados da reforma agrária, pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores, aquicultores, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais, indígenas e demais povos e comunidades tradicionais.

A operacionalização do PAA se dá por meio de diferentes modalidades, como está demonstrado no Quadro 1. Sua gestão e execução é feita pelos estados, Distrito Federal e municípios, além da Companhia Nacional de abastecimento (CONAB)<sup>11</sup>, dependendo de cada modalidade, sendo que os recursos são oriundos do MDA e do MDS, ou dos orçamentos próprios de cada órgão, no caso da modalidade Compra Institucional.

Em relação à evolução do PAA em termos de aplicação de recursos, pode-se observar um significativo aumento desde sua implantação. Os dados divulgados pela CONAB através de sua Gerência de Acompanhamento e Controle de Ações (GECAP) demonstram que, no período de 2003 a 2012, foram investidos cerca de 2,7 bilhões de reais no programa, beneficiando em média 840 mil famílias de agricultores por ano. Em 2012, o valor aplicado atingiu o patamar de R\$ 586 milhões em aquisições, o que representa um incremento de 723% em relação a 2003 (CONAB, 2013).

Quadro 1 – Síntese das Modalidades do PAA

Modalidade	Objetivo/função	Forma de acesso	Limite de venda por agricultor familiar – DAP/ano	Origem do Recurso	Órgão operador
Compra com Doação Simultânea	Atendimento direto às demandas de alimentação dos programas sociais e o desenvolvimento da economia local. Os produtos abastecem os equipamentos de alimentação e nutrição e as ações empreendidas por entidades da rede socioassistencial local.	Individual	Até R\$ 5.500,00	MDS	CONAB, Governos Estaduais, Distrito Federal e Prefeituras.
		Via Organizações (cooperativas/associações)	Até R\$ 6.500,00. Para projetos com mais de 50% de cooperados de baixa renda, produtos orgânicos ou da sociobiodiversidade, o limite é de R\$ 8.000,00.		
Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF	Permitir a aquisição de alimentos para distribuição ou para formação de estoques públicos.	Individual ou via Organizações (cooperativas/associações)	Até R\$ 8.000,00	MDS	MDS
Formação de Estoques pela Agricultura Familiar – CPR Estoque	Propiciar as organizações econômicas da agricultura familiar, instrumentos de apoio à comercialização de seus produtos, sustentação de preços e agregação de valor. A liquidação pode ser financeira ou em produto. Serve como capital de giro às organizações econômicas.	Via Organizações (cooperativas/associações)	Até R\$ 8.000,00 (encargos de 3% ao ano)	MDS/MDA	CONAB

<sup>11</sup> Companhia Nacional de Abastecimento. Empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento (MAPA), responsável por gerir as políticas públicas de abastecimento.

<b>Modalidade</b>	<b>Objetivo/função</b>	<b>Forma de acesso</b>	<b>Limite de venda por agricultor familiar – DAP/ano</b>	<b>Origem do Recurso</b>	<b>Órgão operador</b>
Incentivo à Produção e Incentivo de Leite – PAA Leite*	Contribuir com o aumento do consumo de leite pelas famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e também incentivar a produção de agricultores familiares.	Individual ou via Organizações (cooperativas/associações)	Até R\$ 4.000,00 por semestre	MDS	CONAB, Governos Estaduais e Prefeituras
Compra Institucional	Atendimento de demandas regulares de consumo de gêneros alimentícios por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios	Individual ou via Organizações (cooperativas/associações)	Até R\$ 8.000,00	Orçamento próprio de cada órgão	Órgãos públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios

Fonte: Elaborado pelos autores, com base no Decreto nº 7.775/2012 e no Decreto 8.026/2013.

\* Operado apenas nos estados do Nordeste e nos municípios do Norte de Minas Gerais.

Mesmo apresentando números expressivos, o PAA ainda atinge uma modesta parcela da agricultura familiar. Considerando o Censo Agropecuário de 2006, que apontou a existência de aproximadamente 4,3 milhões de estabelecimentos da agricultura familiar no Brasil, o PAA estaria beneficiando apenas 1,9% desse total<sup>12</sup>.

Todavia, como afirma Grisa et al. (2011) ainda que com relativamente poucos recursos e beneficiando um número limitado de agricultores familiares, o PAA tem dado contribuições importantes para a agricultura familiar e a segurança alimentar e nutricional, como por exemplo a diversificação produtiva, a produção em bases ecológicas ou orgânicas, a produção e o consumo de alimentos regionais e a criação de novos mercados e de alternativas de renda.

## 2.2 O PROGRAMA NACIONAL DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE): CARACTERIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a exemplo do PAA, é fruto de uma construção histórica de luta pelo direito à alimentação e figura entre as estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional atualmente vigentes no Brasil.

Sua origem data de 1955, quando foi instituída a Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação e beneficiada por doações de excedentes agrícolas dos Estados Unidos (WEISS et al., 2004). Segundo Triches (2010), vários indícios apontam que esse e outros programas de assistência alimentar constituíam mecanismos de ampliação do mercado internacional de alimentos, através da padronização de hábitos e de

<sup>12</sup> O mesmo cálculo foi realizado por Grisa et al (2011), porém com dados de 2003 a 2010 e o resultado foi de 2,6 % de estabelecimentos da agricultura familiar beneficiados pelo PAA.

práticas alimentares. A “ajuda” oferecida por estes programas não ocorriam em forma de dinheiro, mas de alimentos básicos excedentes, que não haviam sido comercializados.

Ao logo dos anos, esse programa foi mudando de nome e de estrutura de funcionamento, sendo que apenas em 1979 passa a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (TRICHES, 2010). Até o ano de 1993, o gerenciamento era feito de forma centralizada pelo Governo Federal, que comprava e distribuía os alimentos para as escolas de todo o país. Obviamente, esse processo era difícil e custoso, além de abrir espaço para muitos desvios (WEISS et al., 2004).

Essa situação mudou a partir de 1994 quando o programa foi descentralizado para os estados, Distrito Federal e municípios e, desde 1997, é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com o apoio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), criados em todos os estados, Distrito Federal e municípios para fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos. O CAE também tem como função zelar pela qualidade dos produtos, desde a compra de alimentos até a distribuição nas escolas, assim como pelas boas práticas de higiene e sanitárias (WEISS et al., 2004).

Conforme Belik e Chaim (2009), a descentralização administrativa do programa permitiu a melhor utilização dos recursos devido à racionalização da logística, bem como propiciou o oferecimento de uma alimentação escolar condizente com os hábitos da população nas diferentes localidades do País. As compras institucionais descentralizadas também abriram a possibilidade de inserção da pequena empresa, do comércio local, do pequeno produtor agrícola e da pecuária local nesse mercado institucional. E a criação dos CAEs por sua vez possibilitou aos membros da comunidade escolar uma maior proximidade em relação à gestão do PNAE.

Assim, de seu caráter inicialmente assistencialista, o PNAE passa a ser um direito de todos os estudantes do ensino fundamental a partir da constituição Federal de 1988 em seu artigo 208, inciso VII. E, aos poucos, o programa foi sofrendo revisões e mudanças no mesmo sentido das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional.

Como ressalta Triches (2010), foi em 2001, por meio da Medida Provisória nº 2.178, que, pela primeira vez, houve uma alusão ao desenvolvimento da economia local, conforme se destaca nos seus artigos 6º e parágrafo único e 7º.

Art. 6º - Os cardápios do programa de alimentação escolar, sob a responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão elaborados por nutricionistas capacitados, com a participação do CAE e respeitando os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e preferência por produtos básicos, dando prioridade, dentre esses, aos semi-elaborados e aos in natura.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios utilizarão, no mínimo, setenta por cento dos recursos do PNAE na aquisição dos produtos básicos.

Art. 7º - Na aquisição dos gêneros alimentícios, terão prioridade os produtos da região, visando a redução dos custos (BRASIL, 2001). (TRICHES, 2010).

Ainda mais, segundo a mesma autora, a partir das políticas alimentares de SAN e do Programa Fome Zero do Governo Federal que, iniciadas em 2003, salienta-se o processo de revisão do PNAE. A resolução nº 15 de 16 de junho de 2003, o objetivo do PNAE passa a ser:

“Art. 2.º O PNAE tem como objetivo suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, com vistas a garantir a implantação da política de Segurança Alimentar e contribuir para a formação de bons hábitos alimentares” (BRASIL, 2003).

Seguindo o caminho das políticas de SAN, muitos municípios que haviam aderido ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) a partir de sua implantação em 2003, passaram a adquirir produtos da agricultura familiar e repassar para sua rede escolar como complemento da alimentação. Com isso, através do PAA, a merenda escolar destacou-se como um importante mecanismo de desenvolvimento das políticas de SAN, pois reforçava ainda mais a compra de alimentos produzidos localmente. “O PAA também permitiu ter uma ideia de como esse processo de reaproximação entre produtores e consumidores poderia beneficiar a sociedade como um todo” (TRICHES, 2010, p. 88).

O formato do PAA, portanto, foi referência para a formulação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que é um marco importante para o PNAE enquanto política de Segurança Alimentar e Nutricional. Além da extensão do Programa para toda a rede pública de educação básica (incluindo o Ensino Médio e a Educação do Jovens e Adultos), esta legislação voltou-se explicitamente para a agricultura familiar, tornando obrigatória a utilização de no mínimo 30% do valor remetido às escolas pelo FNDE na aquisição de gêneros alimentícios desse segmento.

Além disso, conforme Triches (2010), esta lei trouxe uma inovação no que diz respeito à legislação das aquisições públicas para o PNAE: a dispensa de processo licitatório para compra de alimentos oriundos da agricultura familiar, conforme seu artigo 14.

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

§ 1º A aquisição de que trata esse artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

Com a aprovação desta lei, o funcionamento do PNAE passou a exigir de fato uma aproximação entre os diversos atores sociais, sejam os gestores públicos, os agricultores familiares, os profissionais de nutrição e os estudantes consumidores, bem como a transparência de todo o processo. Por se tratar da utilização de um recurso público, o gestor municipal precisa publicar uma Chamada Pública de intenção de compra da agricultura familiar. Em seguida, agricultores familiares ou suas organizações apresentam suas propostas de venda através de um instrumento oficial disponibilizado pelo FNDE denominado Projeto de Venda. Posteriormente se efetua um contrato de compra e de venda e se inicia a entrega dos produtos de acordo com o que foi estabelecido entre as partes, sendo o pagamento realizado diretamente ao fornecedor, seja ele pessoa física ou jurídica.

Interessante observar que, caso haja mais de um projeto de venda, o gestor público deve fazer a seleção de acordo com os seguintes critérios, previstos no Art. 25 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013: I – os fornecedores locais do município; II – os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas; III –

os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003; IV – os Grupos Formais (organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP Jurídica) sobre os Grupos Informais (agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP Física, organizados em grupos) e estes sobre os Fornecedores Individuais; e V – organizações com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de sócios, conforme DAP Jurídica.

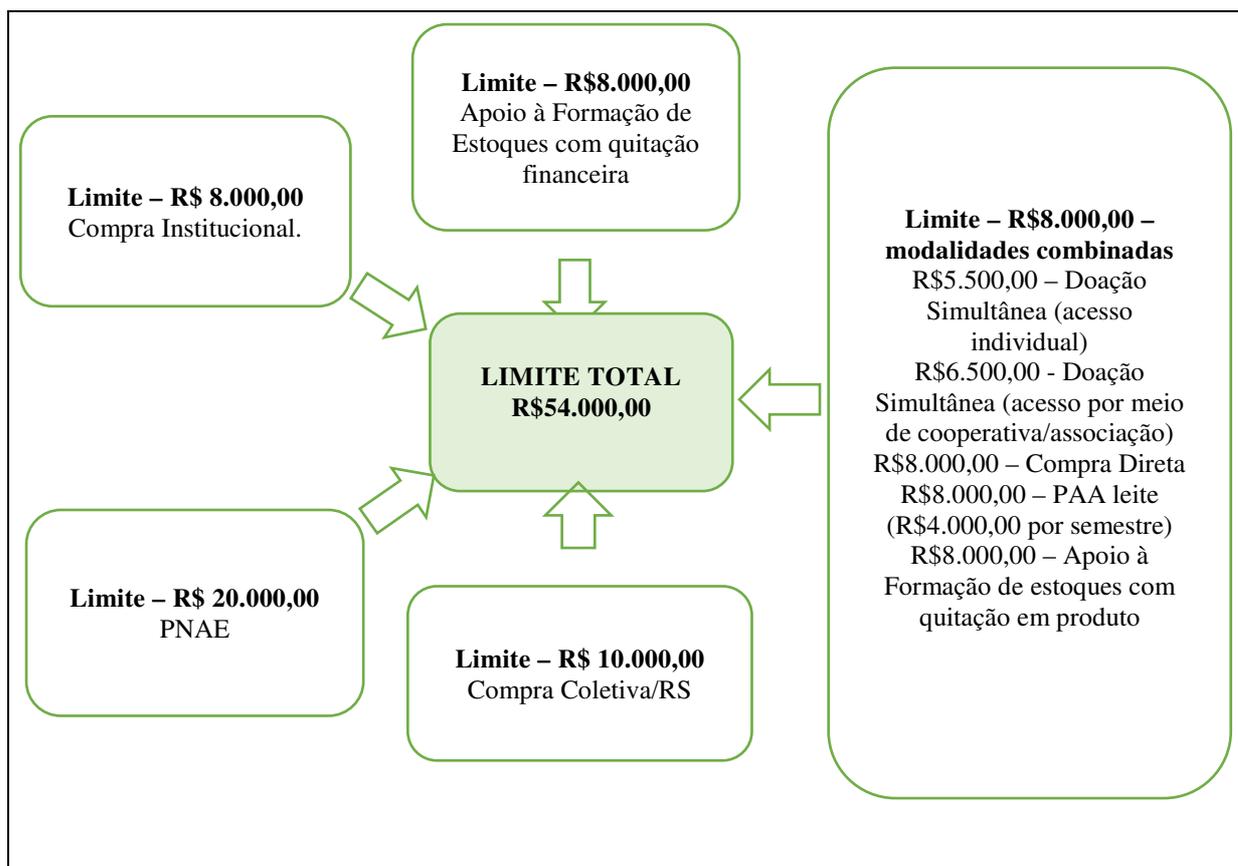
Com isso, percebe-se a intenção do PNAE em valorizar a produção local de alimentos, bem como a organização dos agricultores em grupos formais (cooperativas), além da produção de alimentos orgânicos ou agroecológicos, a exemplo do que acontece com o PAA e toda a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Assim como o PAA, o PNAE também estipula um limite de venda anual por cada unidade familiar, que atualmente é de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) e não é cumulativo com o PAA.

### **3 O MERCADO INSTITUCIONAL PARA A AGRICULTURA FAMILIAR**

Para se ter uma ideia do tamanho desse mercado, ou o que ele representa para os agricultores familiares economicamente, faz-se importante avaliar os limites anuais de venda por unidade familiar. Vistos separadamente, estes não representam valores elevados, até porque, o mercado institucional destina-se, propositalmente, para um público específico, que não realiza produção em larga escala. Por isso a existência de limites por unidade familiar. Mas, considerando a soma de todos os programas e modalidades, chega-se a um montante bastante significativo, como pode ser visto na Figura 1.

No caso do estado do Rio Grande do Sul, além do PAA e do PNAE, os agricultores familiares contam com mais um canal de comercialização direta de seus produtos, que pode ser incluído no bojo do mercado institucional. Através da Lei Estadual nº 13.922, de 17 de janeiro de 2012, o governo do estado, instituiu a Política Estadual para Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Empreendimentos.

Figura 1 – Dinâmica dos limites entre as modalidades do PAA, Compra Coletiva/RS e PNAE



Fonte: Elaboração dos autores com base em Brasil (2010).

Seguindo a mesma lógica do PAA, o objetivo é utilizar o poder de compra do Estado do Rio Grande do Sul, ou seja, a demanda por alimentos das instituições públicas estaduais, como elemento propulsor do desenvolvimento local sustentável através de tratamento diferenciado e simplificado a Agricultores Familiares, Empreendimentos Familiares Rurais e da Economia Popular e Solidária. Um fato importante para os agricultores familiares gaúchos é que esta legislação estadual disponibiliza mais um limite anual por unidade familiar no valor de R\$ 10.000,00, independente das demais modalidades do PAA.

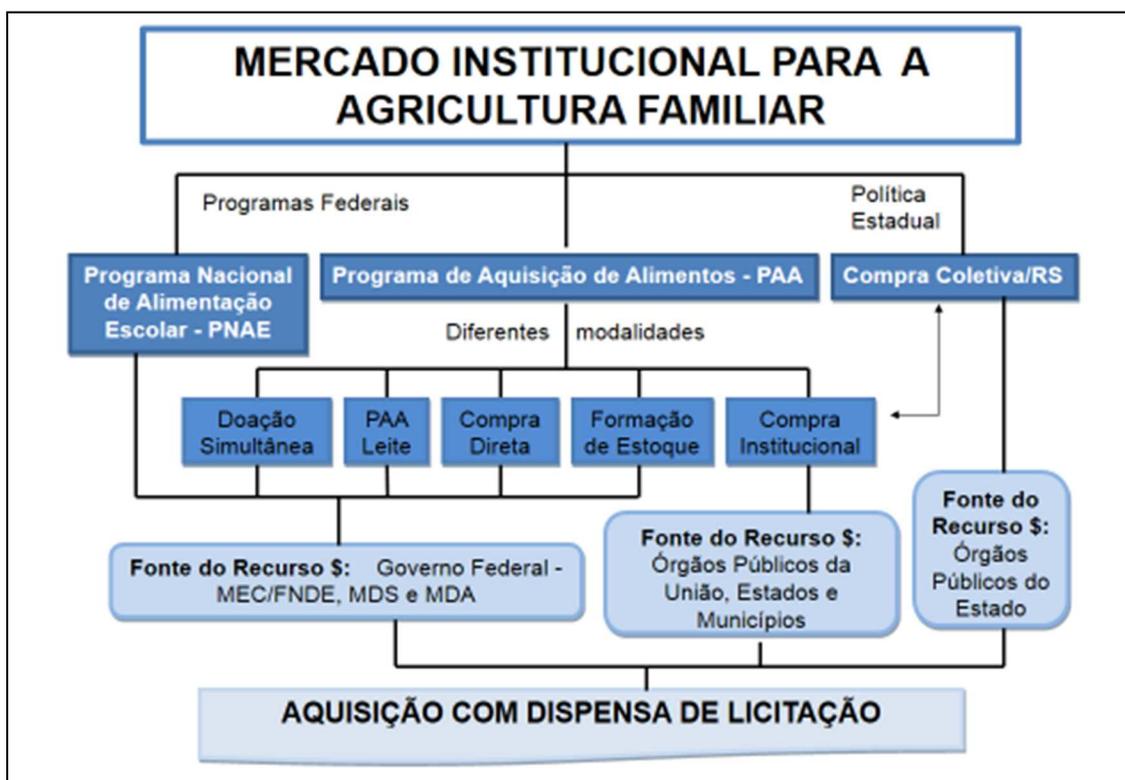
A Figura 1 demonstra o montante total que cada unidade familiar pode atingir em vendas para o mercado institucional, considerando as modalidades do PAA, PNAE e Compra Coletiva/RS. Observa-se que, somadas as modalidades não cumulativas do PAA, chega-se a um total de R\$ 24.000,00 por unidade familiar/ano. Soma-se a isso, o limite anual do PNAE de R\$ 20.000,00 e, no caso dos agricultores familiares do Rio Grande do Sul, mais R\$ 10.000,00 da Compra Coletiva/RS, e chega-se a um total de R\$54.000,00 em vendas.

Outro fator de destaque é o arranjo político-institucional que se forma a partir destes programas, com objetivo de promover, em todo o território nacional, o direito humano à alimentação adequada e a ampliação dos mercados para a agricultura familiar.

Através da Figura 2 pode-se observar que os mercados institucionais formam um sistema público, com gestão intersetorial e com a necessidade de uma articulação entre

municípios, estados e governo federal. Daí o seu grande desafio, mas também o seu potencial como um caminho para a reconexão entre a produção e o consumo de alimentos em todo o país, através de canais diversificados e garantidos de comercialização para a agricultura familiar e a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional da população.

Figura 2 – Dinâmica do mercado institucional para a agricultura familiar



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (SDR, 2013).

Como foi destacado em Becker; Costa; Sacco dos Anjos (2011, p. 2),

[...] os mercados institucionais possuem um elevado potencial para a emergência de novos atores sociais, uma vez que sua operação exige uma significativa concertação social, advinda da necessidade da efetiva participação de todos os implicados (agricultores, cooperativas, líderes comunitários, gestores públicos, etc.).

Outro fator de destaque é o arranjo político-institucional que se forma a partir destes programas, com objetivo de promover, em todo o território nacional, o direito humano à alimentação adequada e a ampliação dos mercados para a agricultura familiar.

#### **4 O MERCADO INSTITUCIONAL DA COMPRA DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR: O PAA E O PNAE NO TERRITÓRIO DO VALE DO RIO PARDO/RS**

Esta seção analisa o mercado institucional da compra de alimentos da agricultura familiar – PAA e PNAE – no Território do Vale do Rio Pardo. Para tanto, a pesquisa de campo foi realizada entre os meses de abril e novembro de 2016, tendo como técnica de coleta de dados a entrevista semiestruturada, acompanhada de um formulário para coleta de informações referentes à estruturação dos programas nos municípios. As entrevistas foram realizadas por meio de visitas às Prefeituras Municipais, Secretarias de Agricultura e Educação e escritórios da EMATER dos municípios do Território. A análise dos dados obtidos nas entrevistas baseou-se no método da análise de conteúdo.

As visitas para coleta de dados foram articuladas pela equipe do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) do Vale do Rio Pardo, juntamente com o Núcleo Diretivo do Colegiado Territorial e aprovado em assembleia no Território. Sendo assim, os atores que trabalham com as políticas públicas supracitadas são os responsáveis diretos pelos trâmites burocráticos, organizacionais e operacionais do processo. Portanto, acredita-se que foi possível realizar uma leitura real do que acontece na base das políticas públicas do PAA e PNE no território.

##### **4.1 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)**

No levantamento das aquisições do Programa de Aquisição de Alimentos obteve-se retorno dos seguintes municípios: Barros Cassal, Boqueirão do Leão, Campos Borges, Candelária, Ernestina, Fontoura Xavier, Gramado Xavier, Herveiras, Ibirapuitã, Itapuca, Mato Leitão, Mormaço, Nicolau Vergueiro, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Santa Cruz do Sul, São José do Herval, Sinimbu, Tio Hugo, Vale do Sol, Vera Cruz e Victor Graef, totalizando 22 municípios respondentes.

A primeira indagação diz respeito à adesão dos municípios ao PAA, sendo informado que os seguintes municípios não aderiram ao Programa: Campos Borges, Ernestina, Fontoura Xavier, Herveiras, Ibirapuitã, Itapuca, Mormaço, Nicolau Vergueiro, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Tio Hugo e Victor Graeff, totalizando 12 municípios.

Dentre os motivos informados para a não adesão encontrou-se casos em que houve adesão, mas a pessoa capacitada para o processo se exonerou do quadro de servidores, parando o processo desde então; não há produção organizada ou suficiente para atender à demanda ou agricultores interessados em aderir ao Programa (quatro respostas); não há assistente social na Prefeitura; três municípios informaram desconhecer o Programa.

Com relação à satisfação com o volume de recursos repassados ao município pelo MDS e MDA, apenas um município afirmou estar insatisfeito. Dos demais respondentes, dois informaram estar satisfeitos parcialmente, três informaram estar totalmente satisfeitos e 17

não informaram seu grau de satisfação. Dentre os motivos de insatisfação, um município relatou que, até o mês da pesquisa em 2016 o município ainda não havia sido contemplado com os recursos previstos no termo de adesão, informando a redução de recursos disponibilizados em 2015 em relação a 2014, ao passo que outro município relatou a redução de verbas em 2016 em relação a 2015.

Apenas um município complementa os recursos repassados pelo MDS e MDA para a aquisição de gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar; cinco informaram não complementar e os demais 17 não informaram se há ou não complementação.

Com relação à existência de uma equipe responsável pela gestão do PAA no município, seis municípios responderam afirmativamente, ao passo que os demais 17 não se pronunciaram. As estruturas informadas por estes seis municípios são, entre outras o Conselho de Assistência Social, a Pastoral da Criança, clubes de mães, Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), Cooperativa Leboqueirense de Agricultores Familiares (COOPERLAF), Secretaria de Agricultura, EMATER e assistência social do município.

Os municípios pesquisados informaram que há 15.670 pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional registradas no Cadastro Único no ano de 2015, das quais 244 recebem auxílio do programa federal Bolsa Família – um município informou não ter dados sobre a situação. A rede socioassistencial e os equipamentos públicos de alimentação e nutrição do PAA atenderam, em 2015, um total de 7.583 pessoas em sete municípios, enquanto que 16 não informaram o número de atendidos. Os valores investidos na compra de alimentos produzidos por agricultores familiares para formação de estoques públicos de alimentos foram informados por tão somente quatro municípios, variando de R\$ 66.000,00 a R\$ 234.000,00.

Quatro municípios informaram ter uma nutricionista de seu quadro de servidores envolvida na implementação do PAA e outros dois municípios informaram ter duas nutricionistas envolvidas no programa. A carga horária semanal destas profissionais é de 20 horas semanais em três municípios e de 40 horas semanais nos outros três. O número de técnicos(as) em nutrição envolvidos na implementação do PAA não foi informado por nenhum dos 23 municípios.

Cinco municípios informaram o número de agricultores familiares fornecedores de gêneros alimentícios para o PAA do município, totalizando 156 agricultores. Um dos municípios informou comprar ainda de outros 19 agricultores de fora da região.

Seis municípios informaram haver sistema de monitoramento e controle dos gêneros alimentícios distribuídos pelo PAA. O monitoramento e controle é realizado pela Vigilância Sanitária do município, que controla os produtos processados através de livro de termo de recebimento e planilhas; pela EMATER e Secretaria da Agricultura que acompanham desde o plantio a produção e a qualidade dos produtos, sem o uso de agrotóxicos e pela Vigilância Sanitária que acompanha a entrega das cestas para as famílias cadastradas, fazendo a inspeção sanitária pelo Conselho de Segurança Alimentar (COMSEA) e pelo Conselho de Assistência Social.

Foram 459 o número de residências e/ou instituições atendidas pelo PAA nos municípios visitadas por nutricionistas e/ou assistentes sociais no ano de 2015 em seis municípios, variando de 5 a até 250 residências no município com maior número de

atendimentos (Boqueirão do Leão). Seis municípios informaram suas equipes, que variam de uma pessoa a até 8 pessoas, envolvendo um total de 38 pessoas nestes municípios.

Por último, indagados sobre produtos demandados pelo PAA e que não são fornecidos por agricultores familiares do município, um município relatou que são 84 os produtos fornecidos, mas o que mais falta são produtores para produzir e alguns produtos não são fornecidos devido ao baixo preço. Houve também indicação de dificuldade de obtenção de produtos de origem animal (frios e carnes), que enfrentam dificuldade na produção devido à legislação vigente, para o que está sendo realizado um trabalho conjunto da Secretaria da Agricultura com a EMATER para a implantação do Sistema de Inspeção Municipal (SIM). Outro relato dá conta que todos os produtos essenciais têm sua demanda atendida pelos produtores do município, mas há também situações de produtores de tabaco que tiram notas para o “patrão” e, com isto, perdem o benefício de acesso ao Programa por terem renda monetária acima do limite. A única indicação de produtos não atendidos pelos agricultores locais para um município são cebola, tomate, batata inglesa e maçã.

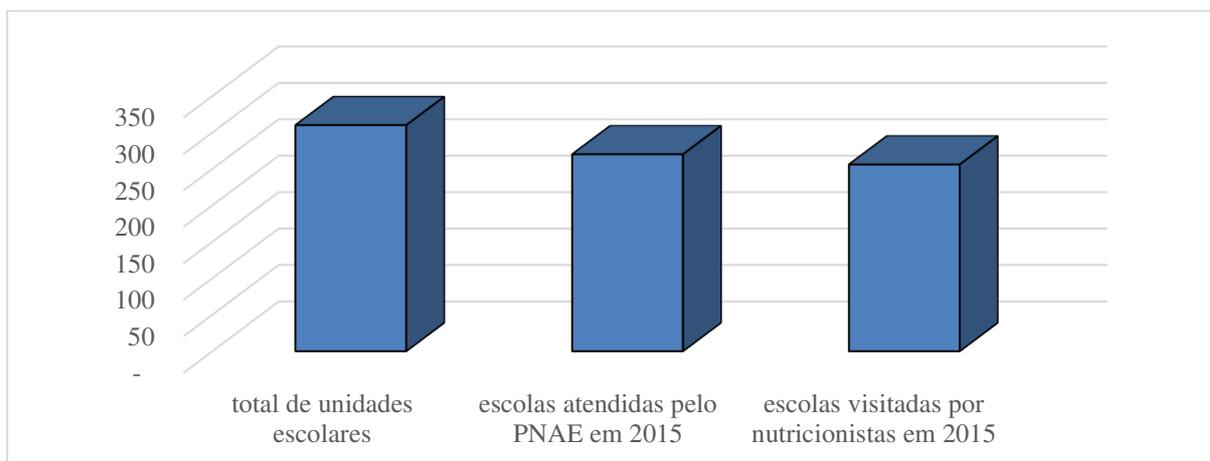
#### 4.2 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

No levantamento das aquisições do Programa Nacional de Alimentação Escolar obteve-se retorno dos seguintes municípios: Alto Alegre, Boqueirão do Leão, Campos Borges, Candelária, Ernestina, Fontoura Xavier, Gramado Xavier, Herveiras, Ibirapuitã, Mato Leitão, Nicolau Vergueiro, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, São José do Herval, Sinimbu, Soledade, Tio Hugo, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires, Vera Cruz e Victor Graeff, totalizando 24 respondentes.

A respeito da satisfação com o volume de recursos repassados pelo FNDE para a assistência financeira suplementar à implementação do PNAE no município, 13 responderam estar insatisfeitos e 11 estão satisfeitos parcialmente. Nenhum dos municípios respondeu estar totalmente satisfeito com os recursos repassados pelo FNDE para o PNAE. Entre os motivos de insatisfação apontados foram a insuficiência de recursos; valor per capita (aluno) desatualizado e baixo, pois os preços dos itens da merenda escolar aumentam a cada licitação (12 menções); satisfação parcial pelo fato da prefeitura precisar suplementar o recurso; os recursos não são suficientes, mesmo com a contrapartida o atendimento ainda é limitado; por ter turno integral, os valores repassados não satisfazem a demanda. Esta insatisfação está relacionada ao fato de que todos os 24 municípios reportaram necessitar complementar os recursos do FNDE para dar conta das necessidades de alimentação escolar.

Apenas dois dos 24 municípios reportaram não ter equipe ou grupo de trabalho responsável pela gestão do PNAE (Ernestina e Passo do Sobrado). Em 19 municípios a estrutura conta com a participação de nutricionista, sendo que nos demais é citada a Secretaria de Educação (ou Educação e Cultura), não informando diretamente os profissionais envolvidos, somente os órgãos administrativos. Em seis municípios há a participação da EMATER e em dois participa também a Secretaria da Agricultura.

Figura 3 – Escolas atendidas pelos municípios



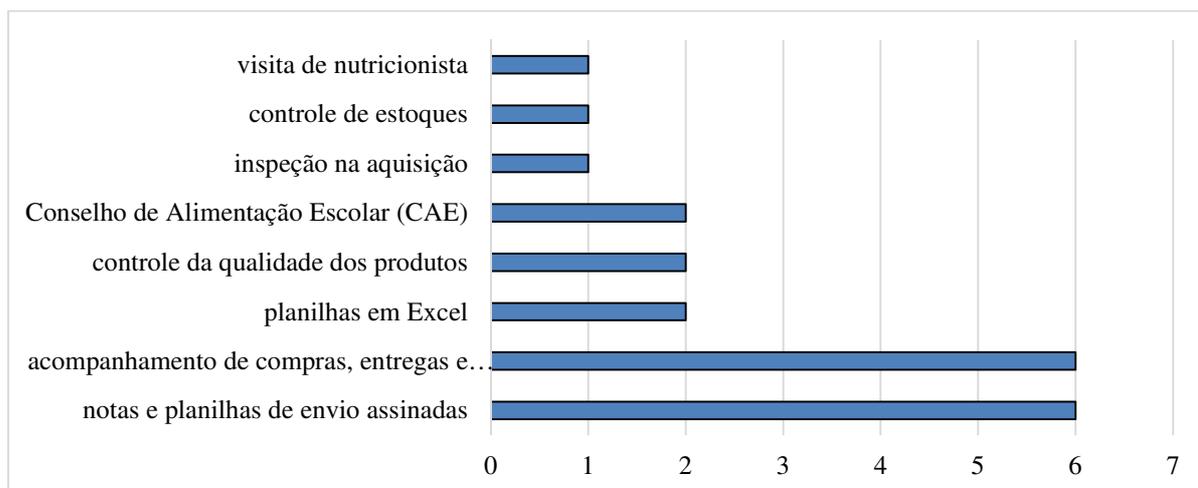
Fonte: elaborada pelos autores a partir do levantamento de campo (2016)

O total de unidades escolares dos municípios pesquisados alcança 310 escolas no levantamento do último censo escolar e são 270 as unidades (incluindo a rede pública e entidades filantrópicas, escolas indígenas e quilombolas conveniadas ao município) atendidas pelo PNAE em 2015. São 34.072 estudantes atendidos de um total de 35.153 alunos no censo escolar de 2015. Destas 270 unidades escolares atendidas pelos municípios, 256 foram visitadas por nutricionistas no ano de 2015.

Em 21 municípios há uma nutricionista dedicada ao PNAE, em Venâncio Aires há duas e em Santa Cruz do Sul há três nutricionistas dedicadas às atividades do PNAE e um não informou. No total são 26 profissionais de nutrição atuando no programa de alimentação escolar. Em 11 municípios a carga horária destes profissionais é de 40 horas semanais, em outros 11 é de 20 horas semanais, em um é de 16 horas semanais e em um município são apenas 4 horas semanais dedicadas ao programa. Técnicos em nutrição envolvidos com o PNAE são apenas três. Já o número de auxiliares de alimentação escolar alcança 532 pessoas, com destaque para Santa Cruz do Sul, município de maior população dentre os pesquisados, com 130 auxiliares em sua rede de ensino municipal.

O conjunto de 24 municípios tem um total de 318 agricultores familiares fornecedores de gêneros alimentícios para o PNAE oriundos do próprio município. Além destes, produtores da região são 50; do estado do RS são 6 produtores e fornecedores não agricultores familiares são 48.

Figura 4 – Sistema de monitoramento e controle de gêneros adquiridos pelos municípios



Fonte: Elaborada pelos autores a partir do levantamento de campo (2016)

Todos os municípios informaram haver um sistema de monitoramento e controle dos gêneros alimentícios distribuídos pela Prefeitura Municipal às unidades escolares. Este monitoramento é realizado, entre outras formas, pelo controle da qualidade adquirida e enviada para as escolas; pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE) (duas citações); planilhas no software Excel (6 citações); notas e planilhas de envio dos gêneros com assinatura e confirmação de recebimento na escola (6 citações); acompanhamento das compras, entregas e distribuição dos alimentos; inspeção na aquisição e liberação posterior para distribuição; controle de estoques e visitas da nutricionista às escolas.

Com relação aos produtos demandados pelo PNAE que não são fornecidos pelos agricultores familiares do município ou da região foi apontada a necessidade de maior variedade de frutas e sucos de frutas; produtos lácteos, como iogurte e queijo; peixe, carnes, embutidos e ovos; açúcar mascavo; batata, cebola, tomate, feijão e lentilha; compotas, geleias de frutas e mel; farinhas e aveia; bolachas caseiras, massas e cucas. Além destes produtos indicados, também houve relatos que a quantidade adquirida não é suficiente e não tem a adequada periodicidade de fornecimento para as necessidades do programa.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O levantamento realizado junto às prefeituras dos municípios que integram o Território do Vale do Rio Pardo/RS permitiu identificar que as necessidades das mesmas, para dar conta de condições adequadas de fornecimento da merenda escolar, são superiores aos recursos disponibilizados pelo Governo Federal. As verbas repassadas para tanto precisam ser complementadas pelos municípios, sob pena de não atenderem a padrões mínimos de quantidade e qualidade de alimentos para as escolas. Ainda se destaca que o volume de recursos destinados à compra da produção da agricultura familiar no Rio Grande do Sul em 2012 era de R\$ 108.188.533,09 e que o valor disponível poderá sofrer redução o que pode ser

justificado pela atual crise econômica e os sucessivos déficits orçamentários do Governo Federal. Esta situação também poderá contribuir para redução dos impactos positivos do Programa em nível regional.

Outra constatação foi a diminuta equipe das prefeituras municipais para dar conta de um programa desta envergadura e relevância social. O quadro de nutricionistas é pequeno e na maioria dos municípios o controle é realizado de forma precária. Ressalta-se a necessidade de ampliação do quadro de nutricionistas e técnicos em nutrição para atender adequadamente as demandas dos programas de alimentação escolar e distribuição de alimentos, controlando a origem dos produtos, avaliando sua qualidade e definindo as quantidades necessárias.

Por outro lado, há uma dificuldade na oferta de um conjunto maior de produtos oriundos da agricultura familiar, não somente por questões de sazonalidade da oferta, mas também e principalmente, pela não existência de produção dos itens demandados pelo cardápio escolar. Tanto isto é reflexo do direcionamento da produção agrícola para outras culturas – e, portanto, um plano de abastecimento deveria ser pensado pelos órgãos responsáveis, articulando as demandas com a capacidade de oferta da agricultura familiar – quanto por questões sanitárias e legais, que impedem a produção e comercialização de determinados produtos – como exemplo típico são os derivados cárneos e lácteos.

Superados estes obstáculos, os programas de aquisição de alimentos constituem grande oportunidade de geração de renda para a agricultura familiar.

## REFERÊNCIAS

AFUBRA. ASSOCIAÇÃO DOS FUMICULTORES DO BRASIL. **Apresenta informações gerais sobre a instituição e sobre a fumicultura**, 2012. Disponível em:

<[www.afubra.com.br](http://www.afubra.com.br)>. Acesso em 10 jan. 2015.

BECKER, C; COSTA, L. C.; SACCO DOS ANJOS, F. Consumo social e mercado institucional: a agricultura familiar frente aos mercados de qualidade. In: ENPOS; 8., 2011, UFPEL **Anais...**, Pelotas, 2011. Disponível em:

<<http://www2.ufpel.edu.br/enpos/2011/anais/ca.htm>>. Acesso em: 27 fev. 2016.

BELIK, Walter ; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição da PUCCAMP** (Cessou em 1997. Cont. ISSN 1415-5273 Revista de Nutrição (Impresso), v. 22, p. 595-607, 2009.

BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**. Programas. PNAE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>> Acesso em 21 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar**: renda para quem produz e comida na mesa para quem precisa. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/>>

aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/saiba-mais/publicacoes/cartilha-paa-2010.pdf> Acesso em 15 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Programa Territórios Rurais**. 2014b. Disponível em: [http://portal.mda.gov.br/portal/sdt/programas/Territorios\\_rurais](http://portal.mda.gov.br/portal/sdt/programas/Territorios_rurais)>. Acesso em 3 mar. 2015

GOMES, A. C. **A operacionalização do mercado institucional de alimentos no contexto do Vale do Rio Pardo**: o caso da cooperativa Leoboqueirense de agricultores familiares. Santa Cruz do Sul. Brasil. 2014. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11624/748>>. Acesso em 21 mar.2018.

GRISA, C. et al. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos para a Segurança Alimentar e Nutricional e a criação de mercados para a agricultura familiar. **Revista Agriculturas**, Rio de Janeiro, v. 8, n 3, p. 34-41, set. 2011.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produção Agrícola Municipal**, 2012. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/pam/default.asp?o=18&i=P>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

MALUF, Renato S. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

RAMOS, D. P. **Análise sobre a gestão do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o desenvolvimento no meio rural no Município de Itabuna - BAHIA**. 2015. 113 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento Territorial) – Universidade Estadual de Feira de Santana, 2015.

SCHNEIDER, S. Agricultura familiar e desenvolvimento rural endógeno: elementos teóricos e um estudo de caso. In: FROEHLICH, J.M.; DIESEL, V. (Org.). **Desenvolvimento rural: tendências e debates contemporâneos**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006, p. 15-65.

SCHNEIDER, S; MATTEI, L; CAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004, p. 21-50.

SOARES, P. **Análise do Programa de Aquisição de Alimentos na alimentação escolar em um município de Santa Catarina**. 2011. Dissertação (Mestrado em Nutrição) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL, PESCA E COOPERATIVISMO (SDR). **Compras públicas**: Esclarecimento sobre os programas institucionais de comercialização da agricultura familiar. Documento de divulgação, SDR, Florianópolis, 2013.

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

WEISS, B. et al. **Vamos fiscalizar a merenda escolar**: de volta à luta contra a corrupção eleitoral. São Paulo: Paulinas, 2004.

VARGAS, Marco Antonio. Cultivo do tabaco, agricultura familiar e estratégias de diversificação no Brasil: uma análise comparativa em áreas de cultivo de tabaco no Vale do Rio Pardo. In: SILVEIRA, R. L. L. (Org.). **Tabaco, sociedade e território**: relações e contradições no Sul do Brasil. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013, p. 123-156.

**Artigo recebido em: 22/09/2017**

**Artigo aprovado em: 26/03/2018**