

PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO RURAL VIA POLÍTICAS SOCIAIS: O CASO DA INSERÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO RIO GRANDE DO NORTE DE 2011-2012

RURAL DEVELOPMENT PROMOTION THROUGH SOCIAL POLICIES: CASE OF FAMILY FARM IN THE NATIONAL SCHOOL PROGRAM IN RIO GRANDE DO NORTE 2011-2012

Isaac Alves de Assis Júnior¹ Thiago Ferreira Dias² Abdon Silva Ribeiro da Cunha³

RESUMO

Este artigo analisa a operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) executado pelo Governo do Rio Grande do Norte, de 2011 a 2012, que tem por objetivo a inserção de agricultores familiares no PNAE de alimentos, verificando os principais entraves no acesso à política pública. Como procedimento metodológico, o estudo realizou combinação de abordagens quantitativas e qualitativas, via Análise de Conteúdo e Análise Exploratória de Dados (AED). Pôde-se preliminarmente diagnosticar que a Lei 11.947/2009 não está sendo cumprida integralmente quanto ao mínimo de compra de 30% dos recursos da alimentação escolar junto à agricultura familiar, excetuando a 6ª DRAE. Salienta-se que as escolas pertencentes à jurisdição do 2º DRAE. No Diagnostico Rápido Participativo (DRP) realizado, verificou-se a falta de diálogo e articulação entre os diretores de escolas e técnicos da EMATER/RN nos municípios, e que tal gargalo unido a questões macro – falta de registro do produto na vigilância sanitária, falta de planejamento das aquisições entre outros – tem efeitos no desempenho e o cumprimento da meta estabelecida pela legislação vigente.

Palavras-chave: Agricultura Familiar, Políticas Públicas, Comercialização.

¹ Especialista em Economia Solidária e Desenvolvimento Territorial, Coordenador do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) - Compra Direta do Governo do Rio Grande do Norte

² Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte E-mail: tfdpe@yahoo.com.br

³ Doutorando em Administração (PPG/UFRN)

ABSTRACT

This paper analyzes the operationalization of the National School Feeding Programme (NSFP) run by the State Government of Rio Grande do Norte, Brazil, from 2011 to 2012, aiming at integrating family farmers in the NSFP and checking the main barriers in accessing public policy. It was used a combination of quantitative and qualitative approaches as methodological resource through Content Analysis and Exploratory Data Analysis (EDA). It was possible to observe that the Law 11.947/2009 is not being fully complied regarding minimum purchase of 30% of the resources of school meals from family farming, except the 6th DRAE. It is important to note that analysed schools belong to the jurisdiction of the 2nd DRAE. Within Participatory Rapid Appraisal (PRA) it was observed that there was lack of dialogue and coordination between school directors and EMATER/RN technicians in the cities. It was also observed that this bottleneck added to macro issues – lack of product registration in health surveillance, lack of planning, among others – have effects on performance and the achievement of the target set by law.

Keywords: Family Farming, PublicPolicy, Marketing.

1. INTRODUÇÃO

Em meados da década de 1990, emergem políticas públicas que tendem a construção de novas vias de desenvolvimento atreladas à agricultura familiar e que vêm contribuindo para resgatar e fortalecer a produção de produtos agrícolas tradicionais e, conseqüentemente, resgate e manutenção dos mercados locais e regionais. Todavia, apesar dos investimentos para este público, a prática da comercialização tem se apresentado como um dos principais dilemas para os agricultores familiares, os quais muitas vezes se tornavam vulneráveis à ação dos chamados “atravessadores” ou intermediários que compravam os seus excedentes de produção agrícola.

Para amenizar as limitações de comercialização da agricultura familiar, têm surgido ao longo dos anos 2000 ações públicas que ajudam a viabilizar a inserção dos produtos da agricultura familiar nos mercados institucionais. Ressalta-se que e os efeitos dessa inserção tanto para estes, quanto para a população beneficiada é recente na história do país. A partir de 2004, com a criação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) pelo Governo Federal, o mercado institucional passou a constituir uma nova e importante alternativa para a comercialização dos produtos dos agricultores familiares, via fomento de mercado de compras institucionais, em especial, pelo Governo Federal. O PAA está situado no contexto de redirecionamento das políticas territoriais de desenvolvimento rural, na qual os agricultores familiares historicamente ficaram de fora das políticas agrícolas do Estado voltadas para a comercialização. O programa sinaliza um novo cenário de inovação e estímulo ao desenvolvimento territorial endógeno, no que se refere às políticas públicas de apoio a agricultura familiar, principalmente no que diz respeito à abertura de mercado direto de produtos locais e regionais, e sua relação com a biodiversidade e a sustentabilidade econômica, social e ambiental de territórios rurais.

Outra política de inserção da agricultura familiar no circuito da comercialização surge a partir da Lei 11.947/2009, em cujo art. 14, assegura-se que do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE), no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no mínimo 30% (trinta por cento) deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura

familiar rural ou suas organizações, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

É neste contexto que este trabalho se propõe a analisar a operacionalização do PNAE executado pelo Governo do Rio Grande do Norte, de 2011 a 2012, com foco na inserção dos agricultores familiares no programa e verificando os principais entraves no acesso a política pública.

Desta forma, o trabalho está estruturado em seções, a saber: o referencial teórico no qual será explanada a trajetória das políticas públicas focalizadas para agricultura familiar; aspectos metodológicos utilizados nesta pesquisa; os resultados alcançados e por fim, são realizadas breves considerações na seção final.

2.1. Evolução das Políticas Públicas direcionadas à Agricultura no Brasil

Primeiramente, antes de percorrer os caminhos de construção da política pública para a agricultura familiar, é necessário discorrer sobre o conceito por trás da categoria agricultura familiar. Ressalta-se que a expressão agricultura familiar só emerge a partir de meados de 1990 no cenário político do Brasil. No entanto, anteriormente, esta categoria teve outras designações, como minifundiários, pequenos produtores, agricultores de subsistência ou como ficou conhecido na década de 1970, agricultores de baixa renda.

A Lei nº 11.326, de 24 de Julho de 2006, e as alterações incorporadas pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, que estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas para o fomento à agricultura familiar e empreendimentos é regida pelo Art. 3º :

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

§ 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 2º São também beneficiários desta Lei:

I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II - aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscadores;

IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º;

VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3

De acordo com Moreira (2009, p. 524), “na agricultura familiar, o trabalho, a administração, as decisões sobre o que e como produzir e os investimentos são realizados pelos membros de uma família, sendo ou não eles os proprietários da terra”. Ressalta-se que, em 2011, o governo decidiu alterar o conceito de agricultura familiar no Manual de Crédito Rural para ampliar os benefícios oficiais ao segmento, assim, permitiu o enquadramento de famílias "com um ou dois membros" cujas atividades "não-agrícolas" sejam exercidas fora do estabelecimento rural, desta forma, reconhecendo a pluriatividade de atividades.

Após compreender o que é a categoria agricultura familiar, pode-se fazer o percurso das políticas que apoia a este público. Inicia-se a partir dos anos 1970 a 1980, dito de modernização conservadora da agricultura brasileira, no qual as políticas públicas deram prioridade à grande fazenda e às empresas agrícolas, isto é, ao grande negócio rural, tendo o viés de fomentar o processo do agronegócio monocultor para exportação. Neste período, o apoio à produção foi proporcionado pelo Ministério da Agricultura, Abastecimento e Pecuária (MAPA), pelos bancos e pelos serviços de extensão (créditos, assistência técnica,

formação etc.) era concebido a partir de intervenções individualizadas em grandes unidades de produção modernas, tendo por base a competitividade, a produtividade e a separação total entre empresa e família.

Todavia, estas modalidades se revelaram ineficazes para a maioria dos camponeses e agricultores familiares (SABOURIN, 2009). Diante desses fatores, ocorreu que boa parte dos pequenos produtores levou-se ao fracasso, à falência e ao êxodo rural; aconteceu principalmente na região Sul do país, originando a criação do Movimento dos Sem-Terra.

A partir do ano de 1990, as políticas públicas para o campo, passam por um processo de transformação alinhado as novas exigências sociais. Segundo Mior (2005), ao mesmo tempo em que a agricultura passa a conviver com abertura da economia e a desregulação, a política pública brasileira voltada ao campo começa a dar seus primeiros sinais de diferenciação, com políticas dedicadas a tratar das questões ambientais, de desenvolvimento rural e da produção agrícola. Neste período, podemos destacar as implementações de Programas de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf) e Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e mais recentemente o de apoio à agroindustrialização de base familiar rural (Desenvolver).

A política específica de agricultura familiar implantada desde 1995 constitui um progresso do ponto de vista de sua concepção e das tentativas de levar em conta as realidades do público-alvo (SABOURIN, 2009). No entanto, expõem duas grandes limitações, a primeira em termos estratégia, focando em um tipo de agricultor que é minoritário, principalmente no Norte e Nordeste: o empreendedor familiar integrado ao mercado. A segunda limitação se refere à aplicação, o crédito e os apoios técnicos continuam dependentes de instituições inadaptadas: como os bancos generalistas e serviços de extensão.

Para o Mior (2005, p. 163), “a constituição do Pronaf é um desdobramento de uma série de fatores, como a evolução do pensamento acadêmico, das ações em curso no âmbito do movimento sindical de trabalhadores rurais e do governo federal”. Com essa política de criação de programas, a agricultura familiar tomou lugar de destaque no campo das políticas públicas.

De acordo com o Sabourin (2009), o Pronaf é uma política federal específica para os agricultores familiares. Surgiu a partir de discussões principalmente da filiação à CUT

(Centra Única dos Trabalhadores) da maioria das federações da Contag e as repetidas manifestações anuais chamadas de “grito da terra”, os movimentos sindicais de trabalhadores rurais. Primeiramente era administrado pelo Ministério da Agricultura, depois associado ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), para criar o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a partir de 1999, durante o governo do FHC.

Para o Mior (2005), o Pronaf para atingir seus objetivos, o programa segue linhas de atuação: negociação de políticas públicas com órgãos setoriais; financiamento de infraestrutura e serviços nos municípios; financiamento da agricultura familiar; capacitação e profissionalização de agricultores familiares.

Em número para a safra de 2011/2012 da agricultura familiar, terá à disposição R\$ 16 bilhões para as linhas de custeio, investimento e comercialização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), sendo R\$ 7,7 bilhões para operações de investimento e R\$ 8,3 bilhões para operações de custeio, segundo MDA, (2011). Para o Rio Grande do Norte, o Plano disponibiliza R\$ 200 milhões.

Além do Pronaf especificamente no Brasil, várias outras categorias de políticas públicas atuam no contexto do desenvolvimento rural e da agricultura: (i) as políticas distributivas e de apoio à produção (subsídios, créditos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA); (ii) a política de irrigação da Secretaria de Recursos Hídricos; (iii) as políticas sociais proporcionadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (segurança social, aposentadorias rurais, Fome Zero, Bolsa-Família, aquisição de alimentos); (iv) as políticas de regulamentação: manejo dos recursos naturais, com o Ministério do Meio Ambiente, da administração dos mercados, com o Ministério do Meio ambiente, da administração dos mercados, com o Ministério da Indústria e do Comércio, da gestão de normas sanitárias, com o Ministério da Indústria e do Comércio, da gestão de normas sanitárias, com o MAPA e (v) as políticas de tributação com Ministério das Finanças e da Economia (SABOURIN, 2009, p.150-151). Essas são as principais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural e agricultura familiar.

No atual cenário de política pública de fortalecimento à agricultura familiar, podemos destaca o PAA. Essa foi uma das políticas públicas de desenvolvimento da

agricultura familiar criada no governo Lula, o PAA criado em 2003, com intuito de realizar compras diretas da agricultura familiar e distribui para organizações sociais que atendem situações de risco alimentar. E também propor-se que os agricultores familiares armazenem seus produtos para serem comercializado a um preço mais justo.

De acordo com a Grisa et al. (2009, p. 2),

O PAA foi criado como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero e define-se enquanto um Programa intersetorial, tendo sido acompanhado ao longo de toda sua trajetória de formulação e implementação pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e por diferentes organizações da sociedade civil.

Diante dessa afirmação, percebe-se que autora se refere à estruturação do programa já existente, que seria o Fome Zero com a criação do PAA, na busca de fortalecer a segurança alimentar e os programas sociais.

Para a Grisa et al. (2011), a criação em 2003 do PAA é resultado de duas discussões na década de 1990 no Brasil. Para demonstrar o resultado dessa discussão, Grisa et al. (2011, pag. 1) afirma o seguinte:

O primeiro teve como questões centrais o combate à fome e a garantia da segurança alimentar e nutricional da população brasileira. Essa discussão intensificou-se a partir do final da década de 80, ganhou impulso nos anos 1990 e encontrou maior espaço no Governo Lula, envolvendo um amplo leque de atores sociais. O segundo debate foi dirigido ao reconhecimento da agricultura familiar como categoria social pelas políticas governamentais.

Diante da afirmação, pode-se entender que o PAA e o programa de segurança alimentar foram pioneiros. Já a segunda discussão buscou reconhecer a agricultura familiar como categoria social. Apesar da discussão de combate à fome e segurança alimentar, só então no Governo Lula esse debate ganha espaço. Mesmo assim, agricultura familiar tem ganhado expressão com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996, que em período anterior, ficou à margem das ações do Estado, e sofreu com o processo de estruturação tecnológica da agricultura do período (1960/1970) e estrutura agrária desigual, (GRISA et al., 2009).

Partindo da formulação e implementação do PAA, percebemos que parte de uma concepção intersetorial de segurança alimentar e nutricional, o PAA tanto contempla as

demandas de acesso aos alimentos da população em situação de insegurança alimentar como as necessidades dos agricultores familiares de conseguir mercados para os seus produtos (GRISA et al., 2011). A leitura do trecho deixa evidente que o PAA tem o incentivo em agregar valor ao produto da agricultura familiar, com a compra direta dos pequenos produtores. O programa ainda visa fortalecer a política global de segurança alimentar no combate à fome.

Seguindo raciocínio anterior, o PAA, adquire os produtos dos agricultores familiares visando: (i) o suporte da rede pública de equipamentos de alimentação e nutrição e da rede de instituições socioassistenciais; (ii) a estruturação de circuitos locais de abastecimento; (iii) a formação de estoques para oferecer assistência alimentar a populações escolares em situação de insegurança alimentar (GRISA et al., 2011).

Segundo Chmielewska, Souza e Lourete (2010, pag. 7), “o PAA, como uma ação do Programa Fome Zero, permite a compra de alimentos com dispensa de licitação, os quais são distribuídos entre a rede socioassistencial e a formação de estoques públicos e da agricultura familiar. Sendo assim, a principal vantagem da dispensa de licitação é a rapidez na compra e na distribuição do alimento, e outra a comprar direta da agricultura familiar sem o atravessador. Os mesmos autores acrescentam que o Programa Fome Zero é uma das estratégias importante no combate à fome e segurança alimentar do Brasil.

De acordo com o Chmielewska, Sousa e Lourete (2010), um dos principais programas de suporte à agricultura familiar no Brasil, o PAA vem se consolidando. A cada ano, o Programa tem aumentado o seu orçamento, e isso gera uma redução da pobreza rural e na segurança alimentar.

Diante desta afirmação dos autores, evidencia-se a importância da divisão da gestão para um melhor controle e acompanhamento do Programa PAA. Apesar de recente o programa, assim mesmo, vem ganhando legitimidade social nos espaços político-institucionais. Em números dos PAA entre 2003 e 2010, foram investidos em sete anos, mais de R\$ 3,5 bilhões na aquisição de aproximadamente 3,1 milhões de toneladas de alimentos, envolvendo uma média de 160 mil agricultores familiares por ano, em mais de 2,3 mil municípios brasileiros. Os alimentos adquiridos contribuem para o abastecimento, em média, de 25 mil entidades por ano que atendem cerca de 15 milhões de pessoas, segundo MDA (2009).

Outro programa do Governo Federal que vem ganhando espaço de incentivo à agricultura familiar e o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar). Tem como objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábito alimentar saudável dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (FNDE, 2009).

Segundo Cardoso et al (2010), o PNAE foi criado em 1994 com o objetivo de garantir suplementação alimentar, durante 200 dias letivos nas escolares do primeiro grau da rede pública e filantrópica. Os recursos são repassados aos municípios e secretarias estaduais de educação conveniadas com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A lei 11.947/09 sancionada pelo Presidente da República regulamenta o PNAE incentivou as cooperativas e associações ao formarem seus estoques agregam valor aos produtos da agricultura familiar para atender com segurança e regularidade a entrega dos produtos diretamente às escolas das redes públicas de ensino municipal e estadual, MDA (2009). Tal lei define a alimentação escolar como um direito humano e incorpora dimensões estratégicas para a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional dos escolares: valorização da cultura alimentar e da produção local, inclusão da educação alimentar e nutricional, promoção da saúde do escolar e fortalecimento da agricultura familiar.

Esse repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no censo escolar efetivado no ano anterior ao atendimento. O PNAE é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) e pelo Ministério Público. Estes órgãos são responsáveis pelo controle do programa (FNDE, 2009).

Já para o orçamento do programa para 2012 é de R\$ 3,3 bilhões, para beneficiar 45 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos. Com a Lei nº 11.947, de 16/06/2009, refere-se que 30% desse valor – ou seja, R\$ 990 milhões – devem ser direcionados na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida essa que instiga o desenvolvimento econômico e social das comunidades (FNDE, 2009). As organizações

podem acessar o recurso disponibilizado pelo MDA, para que possa estocar e beneficiar os produtos para vendê-los para o PNAE.

Porém, não só o cenário governamental que ganhava novos contornos, através da criação, readequação de órgãos e políticas específicas de apoio à agricultura familiar, mas também a criação de programas que visam atender as demandas oriundas da agricultura familiar. São os casos do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e o PNAE, e especificamente para este trabalho aprofundaremos análises acerca desta última política.

2 METODOLOGIA

A pesquisa partiu de uma triangulação, envolvendo a combinação de abordagens quantitativas e qualitativas a partir da análise da operacionalização do PNAE junto à agricultura familiar a partir das escolas sob a gestão da Secretaria de Estado da Educação e Cultura do Rio Grande do Norte (SEEC).

Foi realizada uma pesquisa descritiva e exploratória a partir de dados secundários, em especial, documentos que oficiais da SUASE/SEEC, referente ao exercício 2011, como também o relatório de desempenho das escolas, no que se refere aos índices de aquisição de produtos da agricultura familiar até a liberação da 5ª parcela do exercício de 2012. Para tanto se realizou um Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) metodologia que mapeia os principais problemas e gera prospecção de alternativas de solução junto com os envolvidos (VERDEJO, 2006), através de uma oficina de trabalho realizada na cidade de Nova Cruz/RN, com foco a compreender o baixo desempenho da 2ª DRAE.

De posse das informações foram realizados dois tipos de tratamento dos dados. Os dados quantitativos foram tabulados e tratados inicialmente com base no método de Análise Exploratória de Dados (AED), que utiliza a estatística descritiva, apresentando a frequência absoluta e relativa. Segundo Triola (2005), AED é o processo de uso das ferramentas estatísticas para investigar um conjunto de dados, com o objetivo de compreender suas características importantes. Nesse sentido, tal técnica mostra-se adequada e permite caracterizar valores e distribuição das operações do PNAE nos municípios do Rio Grande do Norte.

Com os dados qualitativos obtidos foi empregada a análise de conteúdo numa perspectiva de compreensão, e, descrição e análise para atribuir um significado à complexidade do tema, sem apego a aspectos quantitativos (DELLAGNELO & SILVA, 2005), assim, o foco desta análise foi verificar a dinâmica socioeconômica da agricultura familiar na DRAE de menor desempenho a fim de verificar que possíveis fatores influenciam tal contexto.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A partir da análise dos dados documentais, verifica-se que de acordo com relatório da Secretaria de Estado da Educação e Cultura (SEEC), por meio da Subcoordenadoria de Assistência ao Educando (SUASE), para o exercício de 2011, as escolas estaduais tiveram índices variados em relação ao cumprimento da Lei 11.947/2009, que exige um índice mínimo de aquisição de 30% da merenda escolar oriundos de produtos da agricultura familiar. As escolas estaduais estão distribuídas em Diretorias Regionais de Administração Escolar (DRAE) e ainda de acordo com relatório preliminar os índices de aquisição estão apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 - Desempenho por DRAE em 2011

DRAE	PERCENTUAL DE AQUISIÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR
1º Metropolitano	28,52 %
2º Nova Cruz	5,32 %
3º Santa Cruz	25,03 %
4º João Câmara	13,07 %
5º Caicó	21,82 %
6º Mossoró	31,98 %
7º Umarizal	12,96 %
8º Pau dos Ferros	24,96 %

Fonte: SUASE/SEEC, 2011.

Assim, verifica-se que apenas uma DRAE (6º Mossoró) respeita o percentual mínimo de aquisição de produtos de gênero alimentício junto à agricultura familiar. Por outro lado a 2º DRAE - Nova Cruz apresenta o menor percentual de aquisição de produtos

da agricultura familiar. Diante de tal contexto, para melhor compreensão da execução do PNAE junto à compra a agricultura familiar, em especial na DRAE com menor desempenho, foi aprofundada a análise dos microdados, a partir da Tabela 2.

Na Tabela 2 verifica-se que o total repassado as 57 escolas da 2ª DRAE R\$ 1.582.447,80 conforme se observa apenas 19 escolas compraram da agricultura familiar, ou seja, um percentual de 33%, o que aponta a pequena adesão dos gestores das escolas no respeito à legislação que infere que no mínimo deve-se adquirir 30% da alimentação da merenda escolar junto à agricultura familiar.

Tabela 2 – Escolas da 2ª DRAE que realizam aquisição a agricultura familiar em 2011

ESCOLA ESTADUAL	VALOR DO REPASSE	COMPRA NA AF	% DA COMPRA DA AF
JOSÉ LUCIO RIBEIRO	R\$33.390,60	R\$ 1.080,00	3%
PRES. CAFÉ FILHO	R\$ 28.300,00	R\$ 802,00	3%
FABRICIO MARANHÃO	R\$ 40.783,00	R\$ 4.061,70	11%
FELIPE FERREIRA	R\$ 29.820,00	R\$ 2.284,00	7%
04 MARÇO	R\$ 12.969,82	R\$ 2.113,13	17%
FABRICIO MARANHÃO	R\$ 35.451,00	R\$ 6.644,00	19%
N. SENHORA DAS GRAÇAS	R\$ 6.908,40	R\$ 860,00	12%
M. OCILLA BEZERRIL	R\$ 35.760,17	R\$ 7.614,00	18%
DR. PEDRO VELHO	R\$ 30.057,60	R\$ 7.885,86	25%
FILISMINO JOSE DA COSTA	R\$ 31.027,00	R\$ 10.181,30	33%
SEM. JOÃO CAMARA	R\$ 30.906,00	R\$ 4.681,00	15%
DEP. DJALMA A. MARINHO	R\$ 33.633,00	R\$ 5.999,00	18%
JULIA AUTA DE OLIVEIRA	R\$ 11.453,40	R\$ 3.438,00	24%
HELIO BARBOSA	R\$ 15.634,00	R\$ 3.761,69	24%
ALEXANDRE CELSO GARCIA	R\$ 26.362,00	R\$ 6.342,30	24%
DR. MANOEL DANTAS	R\$ 45.288,20	R\$ 10.891,20	24%
PROF. J. DO C. DOS SANTOS	R\$ 18.483,00	R\$ 4.446,90	24%
JOAQUIM TORRES	R\$ 34.663,20	R\$ 4.672,00	14%
MARCIO MARINHO	R\$ 5.090,00	R\$ 1.209,60	24%
TOTAL	R\$ 505.980,39	R\$ 88.967,68	

Fonte: SUASE/SEEC, 2011.

Já na 5ª parcela do repasse em 2012, tem-se mudança nestes números, na qual se constata que 77% das escolas compraram da agricultura familiar, conforme disposto no relatório da SUASE/ SEEC (2012).

Diante deste contexto de desempenho da 2º DRAE, foi realizado DRP a fim de compreender os limites e desafios do PNAE nestas escolas, em especial, pela constatação da pesquisa gerar questionamentos sobre este fato do não atendimento a lei, com foco em duas perspectivas de explicação: Será que há inobservância dos gestores escolares quanto à lei? Será que não há organização social da agricultura familiar local ou regional para atender a demanda do mercado institucional?

Assim foi realizada uma atividade de Diagnóstico Rápido Participativo, no âmbito do 2º DRAE, aconteceu no dia 22 de novembro de 2012 no Centro de Treinamento da EMATER-RN (CENTERN), localizado na fazenda Manibú, em São José de Mipibú. Contou com a presença de 34 diretores de escolas, 15 técnicos da EMATER/RN nos municípios, do coordenador estadual dos Programas de Aquisição de Alimentos da EMATER/RN, do gestor regional da EMATER/São José de Mipibú, da diretora do 2º DRAE e da subcoordenadora da SUASE/SEEC.

A abertura do seminário foi feita pelo gestor regional da EMATER/RN. Em seguida o coordenador estadual falou do objetivo do evento, seguido da subcoordenadora da SUASE, que apresentou o diagnóstico atual do PNAE e por fim a diretora da 2ª DRAE que apresentou os avanços obtidos durante este exercício de 2012, indicando que escolas que não compravam da agricultura familiar em 2011, já estão comprando.

Na ocasião, foi aplicado um questionário, fazendo parte da intervenção, no qual os diretores de escolas como também os técnicos da EMATER/RN, tiveram a oportunidade de expressar suas opiniões relativas ao Programa nos seus municípios.

Para os diretores de escolas, as principais dificuldades residem principalmente na falta de diversificação dos produtos. Foi observada a falta de certificação de produtos, principalmente a carne bovina e emissão de Documento de Aptidão ao PRONAF (DAPs), conforme citações abaixo.

Falta de alimento, ou melhor, produtos da agricultura familiar (DIRETOR DE ESCOLA ESTADUAL 1).

Reunir pessoas capacitadas para desenvolver assuntos Relacionados à agricultura familiar e as licitações (DIRETOR DE ESCOLA ESTADUAL 2).

Aquisição de alguns produtos como carne, frutas e outros Pela falta de autorização da vigilância sanitária e quantidade de produtos que não existe (DIRETOR DE ESCOLA ESTADUAL 3).

A falta de comunicação e orientação dos órgãos responsáveis (DIRETOR DE ESCOLA ESTADUAL 4).

A única dificuldade que temos na nossa escola é com a compra da carne bovina, pois a certidão do técnico responsável pelo matadouro público certificando que a carne é de boa qualidade, ou seja, que o matadouro está ok (DIRETOR DE ESCOLA ESTADUAL 5).

Já os técnicos da EMATER/RN da região apresentaram como principais limitantes o aspecto da articulação entre gestores escolares e agricultores familiares locais, bem como adequação do cardápio a realidade da produção local.

Falta entrosamento entre os diretores e a EMATER/RN (TÉCNICO DA EMATER/RN 1).

Aceitar os produtos dos agricultores na merenda escolar. Retirar iogurte, biscoitos industrializados e colocar ovo de Capoeira, batata doce, verduras, etc. (TÉCNICO DA EMATER/RN 2).

Melhorar a interação entre os diretores de escola e assistentes de extensão rural”. (TÉCNICO DA EMATER/RN 3).

Faltando o interesse dos gestores das escolas estaduais para dar andamento a documentação necessária, pois, eu como técnico da EMATER local estarei sempre a disposição para ajudar, agora precisa partir o interesse das escolas (TÉCNICO DA EMATER/RN 4).

Ao final da atividade o grupo participante construiu um quadro de possíveis soluções para os limites elencados durante a DRP, conforme Quadro 1.

Quadro 1 - Problemas apresentados e sugestões de solução

PROBLEMA	ENCAMINHAMENTO
Dificuldades burocráticas	Capacitar técnicos
Falta de produtos com autorização da vigilância sanitária	Assessorar produtores, associações e cooperativas junto aos órgãos de registro
Falta de abatedouros com registro	Orientação e acompanhamento junto ao IDIARN
Pouca variedade de produtos	Incentivar o agricultor familiar a diversificar sua produção
Dificuldade na emissão de DAP	Maior empenho do técnico da EMATER na emissão do documento
Pouca experiência nas chamadas públicas	Capacitação de agentes para as chamadas públicas
Falta de diálogo entre diretores de escolas e técnicos de extensão rural	Seminários e oficinas constantes para aproximar os agentes

Fonte: Elaboração dos autores, 2012.

Percebe-se que há uma falta de diálogo entre os atores sociais envolvidos com a execução do PNAE – gestores escolares, agricultores e assistência técnica rural – fato que traz prejuízos na execução e por sua vez reflete nos resultados insatisfatórios da política pública.

A execução do PNAE na perspectiva do cumprimento da aquisição de no mínimo 30% de produtos junto a agricultura familiar envolve não só a predisposição dos gestores escolares, mas uma articulação em cadeia que envolve desde o apoio da assistência técnica rural junto aos agricultores familiares, tanto na produção agropecuária, como no assessoramento a comercialização e organização social e qualificação dos gestores escolares para lidar com este novo tramite administrativo. Emerge como alguns desafios para a execução deste programa aspectos como a regularização da vigilância municipal e seu efetivo exercício na regularização dos produtos da agricultura familiar e a melhoria no acesso ao crédito pela agricultura familiar para impulsionar sua atividade produtiva. Estes são limitantes que permeiam a política em foco que será esboçado nas considerações deste artigo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do acesso às informações junto aos órgãos executores do Programa Nacional de Alimentação Escolar (DRAE/SUASE/SEEC), pôde-se preliminarmente diagnosticar que a Lei 11.947/2009 não está sendo cumprida integralmente quanto ao mínimo de compra de 30% dos recursos da alimentação escolar junto a agricultura familiar, excetuando a 6ª DRAE.

Salienta-se que as escolas pertencentes à jurisdição do 2º DRAE, obteve pior desempenho no exercício de 2011, na qual das 57 escolas apenas 19 compraram da agricultura familiar, ou seja, um percentual de apenas 33%, dessas escolas apenas uma atingiu o índice mínimo de aquisição que é de 30%. Todas as outras ficaram abaixo, com índices de aquisição que variam de 3% a 25%.

A partir do caso da 2º DRAE buscou-se compreender quais fatores contribuem para as escolas ainda não atingirem o percentual mínimo de 30% de aquisição de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar.

Na DRP realizada verificou-se que o entrosamento entre os diretores de escolas e os técnicos da EMATER/RN nos municípios é fundamental para um bom desempenho e o cumprimento da meta estabelecida pela legislação vigente, além de investimentos na agregação de valor da produção agrícola familiar, em especial com infraestrutura devidamente legalizada com sistema de inspeção (estadual ou federal). Já que se observam algumas dificuldades no cumprimento da Lei, como por exemplo: a falta de registro de alguns produtos, principalmente a carne bovina e, neste ano especificamente a estiagem prolongada, refletindo significativamente no Programa, visto que a oferta de produtos e a falta de diversificação destes propiciam a elevação da demanda por produtos industrializados.

A Agricultura familiar é propulsora da economia no setor primário, porém necessita de incentivos, Crédito e Programas de Fomento a Infraestrutura e Assistência Técnica Permanente capaz de estimular e garantir aos agricultores familiares os meios de produção e assegurar o mercado para seus produtos, a preços justos e afastar o atravessador.

Os Programas de aquisição de alimentos, nesse caso o Compra Direta da Produção Local e o PNAE (2011), são de total importância para o agricultor familiar, visto que possibilita experiência e possibilidade de comercialização via mercado institucional contribuindo para propiciar condições para que os agricultores construam mercados locais para escoamento de sua produção para a população da região a quais estão inseridos, contribuindo assim, para delineamento de caminhos para promoção do desenvolvimento endógeno em nível territorial.

REFERÊNCIAS

BRASIL. (). **Lei nº 10.696 de 2 de julho de 2003**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.696.htm Acesso em: 02 de Fevereiro 2012.

BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**. Alimentação Escolar, Histórico. 2009. Acessado 2011 abr 13. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-historico>

BRASIL. **Lei n.º 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 as Leis n.os 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 n.o 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei n.o 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em: abr. 2013.

BRASIL. **Lei nº pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011**. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em: http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/12_03_16_11_15_15_lei_n_12512,_de_14_de_outubro_de_211_-_paa.pdf. Acesso em: abr. 2013.

BRASIL. **Lei nº 11.326 de 24 de Julho de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm Acesso em: 02 de Fevereiro 2012.

CARDOSO, Ruzia de Cassia Vieira; et al. Programa Nacional de Alimentação Escolar: Há Segurança na Produção de alimentos em Escolas de Salvador (Bahia)? **Revista de Nutrição**. Set/Out, 2010.

CHMIELEWSKA, D.; SOUZA, D. & LOURETE, A. A.. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e as práticas dos agricultores participantes orientadas ao mercado: estudo de caso no estado de Sergipe. **Texto para Discussão**, 2010.

DELLAGNELLO, Eloise; SILVA, Rosimeri Carvalho. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa em administração. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUIAN, D. **Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática**. Rio de Janeiro: FGV, 2005

GRISA, C. et al., O Programa de Aquisição de Alimentos em Perspectiva: Apontamento e Questões para Debate. **Retratos de Assentamento**, v. 13, p. 137– 170, 2011.

GRISA, C., SCHMITT, J., & MATTEI, F. L. . **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA) UFRRJ, 2009.

MDA. **Agricultura Familiar no Brasil e o Censo Agropecuário 2006**. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília: MDA, 2009.

MIOR, Luiz Carlos. **Agricultores familiares, agroindústrias e redes de desenvolvimento rural**. Chapecó/SC: Argos, 2005.

PNAE. **Caderno de Legislação do PNAE – 2011**. Brasília: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2011.

SABOURIN, E. . **Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SUASE/SEEC. **Relatório de Execução do PNAE no Rio Grande do Norte - 2011**. Natal: SUASE/SEEC, 2011.

SUASE/SEEC. **Relatório Parcial de Execução do PNAE no Rio Grande do Norte - 2012**. Natal: SUASE/SEEC, 2012.

VERDEJO, M. E. **Diagnóstico rural participativo: guia prático DRP**. Brasília, DF: MDA/Secretaria da Agricultura Familiar, 2006. 62 p