

PARTICIPAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NO MUNICÍPIO DE CAMETÁ NO PERÍODO 2013-2016

PARTICIPATION OF FAMILY AGRICULTURE IN THE NATIONAL SCHOOLFEEDING PROGRAM (PNAE) IN THE MUNICIPALITY OF CAMETÁ I THE PERIOD 2013-2016

Enéias de Oliveira Maciel¹

Francinei Bentes Tavares²

Lúcia Daiane Copetti³

Yvens Ely Martins Cordeiro⁴

Afonso Welliton de Sousa Nascimento⁵

Resumo: A presente pesquisa foi realizada visando identificar as dificuldades de acesso e os recursos que foram investidos no setor da agricultura familiar através de uma política pública para o fortalecimento de mercados institucionais, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), especificamente no município de Cametá-PA, no período que compreende os anos de 2013 até 2016. Foram utilizadas metodologias participativas de pesquisa, com o uso de ferramentas qualitativa e quantitativas, como entrevistas semiestruturadas nas instituições de agricultores

¹ Estudante do Curso de Bacharelado em Agronomia (CUNTINS / UFPA).
E-mail: eneias.maciel@yahoo.com

² Professor do Curso de Licenciatura em Educação (CAAB/UFPA)>
E-mail: francinei@ufpa.br

³ Núcleo de Desenvolvimento Territorial (NEDET – Baixo Tocantins).
E-mail: luciycopetti@yahoo.com.br

⁴ Professor do curso de Licenciatura em Educação do Campo (CAAB/UFPA)>
E-mail: yemcordeiro@ufpa.br

⁵ Professor do curso de Licenciatura em Educação do Campo (CAAB/UFPA).
E-mail: yemcordeiro@ufpa.br

que serviram como base deste trabalho. Os resultados alcançados demonstram que a política contribui para a valorização da comercialização dos produtos, e por sua vez pode servir para concretizar a segurança alimentar dos estudantes. Foram observados alguns entraves que podem ser evitados e melhorados em relação à execução do Programa no município, visando ampliar o número de agricultores familiares e de instituições potencialmente beneficiadas.

Palavras-chave: Mercados institucionais. Cooperativas de agricultores. Políticas públicas. Desenvolvimento rural.

Abstract: This research was carried out to identify the difficulties of access and resources invested in the family agriculture sector through a public policy to strengthen institutional markets, the National School Feeding Program (PNAE), specifically in the municipality of Cametá-PA, during the period from 2013 to 2016. Participatory research methodologies were used with the use of qualitative and quantitative tools, such as semi-structured interviews in the farmers institutions that served as the basis for this work. The results show that the policy contributes to the valorization of the commercialization of the products, and in turn can serve to realize the food security of the students. There were some obstacles that could be avoided and improved in relation to the implementation of the Program in the municipality, aiming to increase the number of family farmers and potentially benefited institutions.

Keywords: Institutional Markets. Farmers Cooperatives. Public Policies. Rural Development

1 INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma política do Governo Federal que serve de instrumento para atender as escolas públicas de todo o território brasileiro. No entanto, o objeto de estudo deste trabalho será o PNAE dentro do município de Cametá, estado do Pará, no período específico de 2013 a 2016.

Esta política de desenvolvimento nutricional, econômico e social que foi criada para suprir a necessidade de nutrição das crianças, e ultimamente atender as demandas da agricultura familiar do Brasil, é sem dúvidas um

dos maiores programas de economia familiar do governo federal, e tem contribuído significativamente com as cooperativas e organizações de agricultores deste município (SOUZA, 2011).

Este trabalho pretendeu investigar a participação da agricultura familiar (AF) no programa e como está sendo investido este recurso destinado às cooperativas, associações, grupos familiares rurais e agricultores individuais que estão situados no Território de Cametá, através das chamadas públicas lançadas pela Secretaria Municipal de Educação, e organizadas pelo departamento da Comissão Permanente de Licitação (CPL) da Prefeitura Municipal de Cametá.

Apesar deste programa ser ter sido criado na década de 1950, desde este período várias leis e regulamentações já foram promulgadas a esse respeito, e mesmos os avanços tidos na Lei Federal nº 11.947/2009 (BRASIL, 2009), que amplia os gastos mínimos para 30% do total dos recursos recebidos pelas prefeituras municipais, destinados às instituições da agricultura familiar regional. Mas essas políticas ainda são pouco conhecidas, principalmente pelas comunidades de agricultores, por inúmeros fatores que justificam até hoje a mínima na participação nas chamadas públicas do PNAE em Cametá e no Território da Cidadania do Baixo Tocantins (que inclui onze municípios desta região) (PARÁ, 2010; BRASIL, 2015).

A caracterização do público da agricultura familiar que oferece produtos ao PNAE no município de Cametá está à mercê das próprias experiências destes agricultores e contida nos núcleos familiares, sem depender necessariamente do poder público (no caso, as Secretarias Municipais de Agricultura e de Desenvolvimento Rural e Econômico), que por sua vez teriam por obrigação assessorar as famílias na produção e comercialização destes alimentos que serão entregues para a alimentação nas escolas, porém não é isso que vem acontecendo, pois o apoio do poder público aos agricultores familiares e às suas organizações vem deixando a desejar.

Para o agricultor familiar, esse programa representa um canal importante de comercialização e geração de renda com regularidade,

contribuindo para a inclusão produtiva, a geração de emprego no meio rural e o estímulo ao cooperativismo e ao associativismo (FNDE, 2016).

Para os alunos da rede pública de ensino, é o acesso regular e permanente a produtos de melhor qualidade nas escolas que é importante, o que significa um passo adiante para a garantia de alimentos e hábitos saudáveis, com respeito à cultura e às práticas alimentares regionais (FNDE, 2016).

Tendo em vista esses elementos, a problemática do presente trabalho questiona: o poder público municipal tem conseguido cumprir a meta mínima de compra de 30% da alimentação escolar das instituições de agricultores familiares nos últimos anos?

Desta forma a hipótese de pesquisa afirma que governo municipal está investindo os recursos do programa de acordo com o que a Lei nº 11.947/2009 estabelece.

Assim, o objetivo geral deste trabalho é investigar a aplicação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Cametá no período do quadriênio 2013-2016. Como objetivos específicos, pretendeu-se identificar as dificuldades encontradas pelos agricultores que estão inseridos nas cooperativas do município de Cametá para o acesso ao PNAE e para a oferta de alimentos (aspectos burocráticos, questões de logística e infraestrutura, dificuldades para organização e informação, etc.), e por fim, contribuir com a comunidade acadêmica e os movimentos que atuam neste campo com formação e informação relacionada ao programa de alimentação escolar.

A realização desta pesquisa aponta então para as dificuldades que o programa apresentado enfrenta em relação ao público da agricultura familiar neste município. E também pode nortear com mais clareza os caminhos para que os agricultores consigam acessar com maior facilidade o PNAE. Isso é importante para garantir uma maior renda, com a comercialização mais segura e constante para estes atores sociais, permitindo a diversificação da produção e conseqüentemente a sua permanência no campo.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho foi desenvolvido com o uso de ferramentas qualitativas e quantitativas, como entrevistas estruturadas aplicadas nas instituições dos agricultores que fornecem produtos ao PNAE em Cametá-PA, realizadas com duas cooperativas (Cooperativa dos Produtores Familiares Rurais Amigos da Terra – COOPFRAT, e a Cooperativa Agrícola Resistência de Cametá – CART), no período de novembro e dezembro de 2016, configurando assim o uso de metodologias participativas com os agricultores familiares (VERDEJO, 2006).

Para o trabalho de acompanhamento da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Baixo Tocantins, as informações foram compiladas pela equipe do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET), da Universidade Federal do Pará – Campus Universitário do Tocantins/Cametá, a partir dos passos metodológicos para a avaliação e monitoramento das políticas de mercados institucionais nos Territórios da Cidadania em todo o país (BRASIL, 2014), contendo dados sobre:

- Execução territorial das diversas modalidades desse programa de mercados institucionais (PNAE) no Território;
- Sistemas ou cadeias produtivas identificadas no PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (e demais instrumentos de planejamento) do Território (BRASIL, 2015). Estes dados permitem inferir sobre o potencial de oferta de produtos da agricultura familiar aos programas de compras institucionais;
- Dados gerais sobre os principais entraves já identificados acerca da capacidade de oferta de produtos pela agricultura familiar aos programas de compras institucionais;
- Estratégia para interação com os agentes locais envolvidos com a operacionalização dos programas de mercados institucionais.

No trabalho de acompanhamento e avaliação dessa política pública específica no âmbito do Território, foram seguidos os seguintes passos.

a) Pesquisa bibliográfica e busca de informações disponibilizadas pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), a base de dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE, 2017a; 2017b), o Diário Oficial da União (DOU) e o Portal da Transparência do Governo Federal (BRASIL, 2017), buscando dados e informações acerca da efetivação de políticas públicas de mercados institucionais, e sobre a situação em que se encontra o Território em relação ao tema. Essa ação foi realizada no período de novembro de 2016 a fevereiro de 2017.

b) Acompanhamento da execução das ações de mercados institucionais do PNAE. Estas ações consistiram em:

- Participação de eventos e reuniões que trataram de questões relacionadas à implementação das ações, buscando coletar dados e informações que qualificassem a análise sobre os elementos positivos e negativos à efetividade dos resultados buscados, principalmente no Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) do Território da Cidadania do Baixo Tocantins. Essas atividades foram desenvolvidas no período de outubro de 2015 a novembro de 2016;

- Com relação às ações de mercados institucionais do PNAE, os dados e informações coletados foram relativos a:

- i) Caracterização do processo de operacionalização local dos programas: atores envolvidos, logística disponível, ações empreendidas, etc.;

- ii) Caracterização do público da agricultura familiar que oferece produtos ao programa, de modo a identificar eventuais ausências (e suas razões), principalmente relacionadas aos povos e comunidades tradicionais, ribeirinhos, pescadores, quilombolas e indígenas;

- iii) Caracterização do nível de formalização das organizações da agricultura familiar presentes no município de Cametá, de modo a ter

sido feita a identificação de demandas por formalização (Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP Jurídica) e assessoria (Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER Mais Gestão), realizada em dezembro de 2015;

iv) Foram buscadas informações sobre a demanda por produtos da agricultura familiar existente no município, mapeando possíveis/potenciais compradores;

v) Identificação as dificuldades encontradas pelos agricultores familiares para ingresso no programa e oferta de alimentos (aspectos burocráticos, questões de logística e infraestrutura, dificuldades para organização, etc.);

vi) Foram apontadas as demandas que são geradas a partir do acesso ao PNAE pelos agricultores familiares. Estas informações são essenciais à discussão e à elaboração de proposições sobre a articulação de ações e integração de políticas públicas. Entende-se que o acesso ao mercado pode gerar demandas relacionadas ao crédito, ATER, infraestrutura e como também pode favorecer a integração dos agricultores familiares a mercados convencionais.

c) Ao final, a partir da organização, síntese e análise das informações coletadas foi realizada a análise dos dados coletados, discutindo-se acerca da efetividade do acesso ao programa de mercados institucionais do PNAE pelos agricultores familiares do Município de Cametá.

Por fim, não pode deixar de se destacar a importância deste tema para o autor, que veio do seio do movimento social rural, filho de agricultores familiares da localidade de Felipequara, distrito de Curuçambaba, no município de Cametá. A referida temática é de relevância para o setor dos agricultores familiares, pois a garantia de escoamento de produção e de comercialização pode ter por consequências o aumento da renda na unidade de produção e para a sustentabilidade econômica para o núcleo familiar. Esses elementos justificam a atenção do autor, que pretende ser um profissional engajado nas políticas públicas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar regional.

2.1 Breve descrição da área de estudo

Cametá é o mais antigo município da região do Baixo Rio Tocantins, e pela sua importância histórica empresta seu nome à microrregião de Cametá. Por ser uma cidade considerada histórica, Cametá passou à categoria de Patrimônio Histórico Nacional pela Lei Federal nº 7537, de 16 de setembro de 1986. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), o município está localizado na região do Nordeste Paraense e faz fronteira ao Sul com o município de Mocajuba, Igarapé-Miri que está ao Leste, ao Norte está situado Limoeiro do Ajuru, e a Oeste encontra-se Oeiras do Pará. Possui uma área da unidade territorial de 3.081,367 km² (Figura 1). O IDH Municipal (Índice de Desenvolvimento Humano) é relativamente baixo, de 0,557 e o PIB *per capita* (Produto Interno Bruto) também é pouco significativo, de R\$ 3.129,00 anuais. A população residente no município, de acordo com o Censo Populacional 2010, era de 120.896 habitantes. Já a estimativa populacional para 2016, de acordo com as taxas de crescimento atuais, é de 130.868 habitantes (IBGE, 2010).

Figura 1: Mapa de localização do município de Cametá-PA.

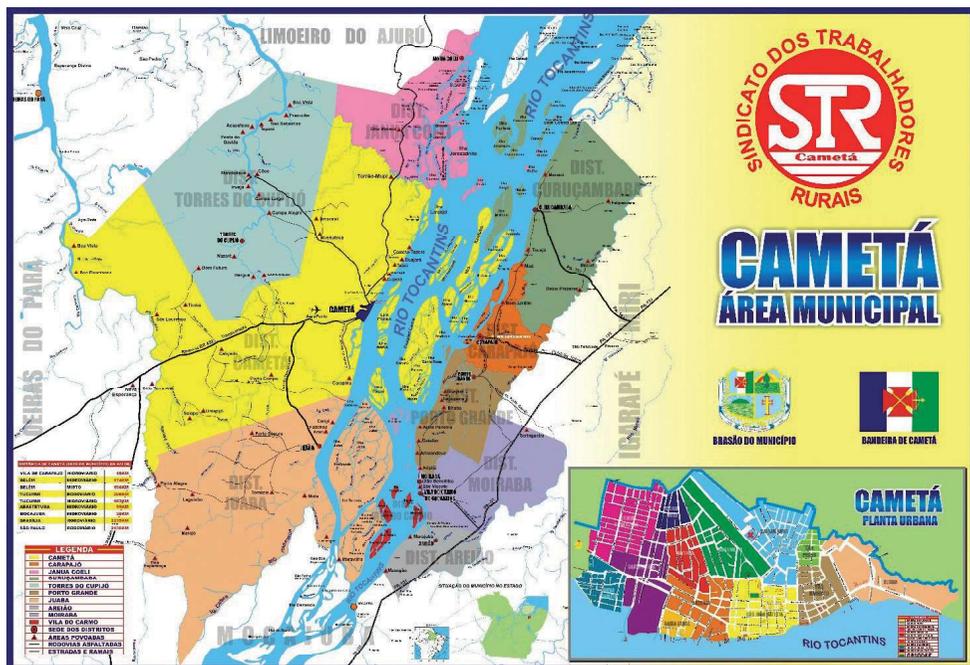


Fonte: IBGE (2010).

Ainda de acordo com o IBGE, a densidade demográfica em 2010 era de 38,78 habitantes / km². Em relação ao gênero, a população residente de homens era de 62.016 habitantes, e a população residente de mulheres

seria de 58.880 habitantes. Em relação às áreas rurais e urbanas, conforme as informações do Censo 2010, a população residente na zona rural era de 68.058 habitantes, o equivalente a 56,3%, e a população urbana era o equivalente a 52.838 habitantes, o que corresponde a 43,7% do total. Esses dados são importantes, por mostrar que em Cametá, ao contrário de outras regiões do país, a população ainda é predominante no campo, o que apesar do intenso êxodo rural percebido nos últimos anos, justifica a existência de políticas públicas direcionadas a essa população, visando sua permanência no meio rural, com geração de renda e sustentabilidade das atividades produtivas. A Figura 2 mostra a localização dos distritos situados na zona rural do referido município.

Figura 2: Mapa detalhado do município de Cametá-PA.



Fonte: Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Cametá (STTR, 2008).

O município de Cametá é uma região que apresenta potencial agrícola, mas que até o momento conta com pouco investimento em

tecnologia e em políticas públicas que ajudem os agricultores a avançar no aumento das produções agrícolas e pecuárias, no beneficiamento, na gestão e na comercialização desses produtos, e isso faz com que este município, assim como os demais situados no Território do Baixo Tocantins, ainda tenham uma baixa oferta para atender a demanda legal do PNAE (NEDET, 2016). A descrição mais pormenorizada do funcionamento deste programa será realizada na sequência.

3 CARACTERIZAÇÃO DO PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado em sua versão original em 1955, contribuiu para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricional.

São atendidos pelo Programa os alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público), por meio da transferência de recursos financeiros (TEO; MONTEIRO, 2012).

O PNAE é um dos mais antigos e importantes programas políticos criados para garantia da segurança alimentar e nutricional no Brasil, e se tem registro do seu início na década de 1930 (CARVALHO; CASTRO, 2009), embora não de maneira ampliada, o que ocorreu somente duas décadas mais tarde.

Em relação ao histórico da política, a alimentação escolar vem sendo debatida pelo menos desde a década de 1940, quando uma instituição ligada aos nutricionistas percebeu que as crianças estavam sendo maltratadas nas escolas, pois não tinham nenhuma oferta de alimentos durante o tempo que passavam em sala de aula. Mas somente em 1955, a partir do Decreto nº 37.106, foi que surgiu a Campanha de Merenda Escolar (CME), que era

ligada ao Ministério da Educação, em conjunto com outras organizações internacionais principalmente a FISI (Fundo Internacional de Socorro à Infância), ainda segundo os autores supracitados.

A partir de 1976, Carvalho e Castro (2009) afirmam que, embora financiado pelo Ministério da Educação e gerenciado pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, essa política era parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). Somente em 1979, ainda segundo estes autores, passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar e até os dias atuais este programa vem sofrendo alterações que contribuem para seu aperfeiçoamento.

Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, ficou assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio de programa suplementar de alimentação escolar a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais (TEO; MONTEIRO, 2012). O marco legal do PNAE está assentado, atualmente, na Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, e na Resolução CD/FNDE nº 38/2009 (BRASIL, 2009; FNDE, 2009).

3.1 Elementos atuais do funcionamento da política pública

Em relação à forma como o Programa está atualmente organizado, o Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015, é bastante esclarecedor no que diz respeito aos 30% que os compradores devem obter em relação aos produtos alimentícios da agricultura familiar, o que deve ser cumprido por parte das entidades executoras (FNDE, 2016). Para a realização da compra dos produtos provenientes da agricultura familiar, existem vários fatores a ser seguidos rigorosamente pelas prefeituras e organizações de agricultores, que às vezes atrapalham as Organizações Não Governamentais pelo excesso de procedimentos burocráticos do programa que devem ser seguidos.

Segundo o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 2014), o funcionamento da política está estruturado da

maneira descrita mais detalhadamente abaixo. Essas informações foram disponibilizadas baseando-se no Manual de aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar (FNDE, 2016, p. 7-31):

- **Quem compra:** As Secretarias Estaduais de Educação, Prefeituras, Instituições de Ensino Federais que recebem recursos diretamente do FNDE para realizar a compra através das chamadas públicas abertas antes do início do período letivo.

- **Quem vende:** São entidades de agricultores familiares do meio rural, organizadas em associações e cooperativas, com CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica), DAPs (Declaração de Aptidão ao PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) jurídicas, ou agricultores individuais, desde que também possuam CPF (Cadastro de Pessoa Física) e DAP física.

No que se refere ao contexto estudado nesta pesquisa, no caso de Cametá os dados coletados indicam que não há registro de agricultores individuais nas disputas das chamadas públicas.

Neste município, a Cooperativa Agrícola Resistência de Cametá – CART e a Cooperativa dos Produtores Familiares Rurais Amigos da Terra – COOPFRAT foram as que mais conseguiram acessar os recursos do programa nos estudos realizados durante o período em questão (2013 a 2016).

- **Orçamento:** As entidades executoras recebem os valores de acordo com a quantidade de alunos cadastrados no último Censo Escolar do ano anterior. No caso de Cametá, foram 43.163 alunos matriculados nos Ensinos Fundamental e Médio no ano de 2015, e 42.212 alunos em 2016 (FNDE, 2017b), mas primeiramente é necessário verificar a disponibilidade dos recursos que são repassados pelo Governo Federal.

- **Articulação entre os atores sociais:** Para identificar a diversidade e a quantidade dos gêneros alimentícios ofertados pela agricultura familiar que poderão ser utilizados no cardápio da alimentação escolar, é obrigação

das prefeituras organizarem-se em conjunto com outros atores sociais, como a Secretaria de Agricultura, Secretaria de Educação, Secretaria de Obras (por causa da infraestrutura necessária para o escoamento e beneficiamento da produção), e as empresas que prestam serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

- **Elaboração do cardápio:** É realizada por nutricionistas que atuam diretamente neste tema e inspecionado pelo Conselho da Alimentação Escolar (CAE) de cada município. O nutricionista tem um papel fundamental para a elaborar este cardápio, tipicamente regional, com os variados sabores e graus nutricionais, de acordo com o calendário agrícola regional, incorporando produtos da sociobiodiversidade com os quais os alunos já estão habituados a se alimentarem fora do âmbito da unidade escolar, e ainda sugerindo novos produtos regionais para serem degustados e aprovados pelo CAE.

- **Pesquisa de preço:** É realizada nas feiras de produtos da agricultura familiar e em outros locais de comercialização, nos quais são calculados os preços, a serem mantidos aqueles que mais se aproximam da cotação proposta pela entidade executora (no caso, as prefeituras municipais).

- **Chamada pública:** O edital da chamada é elaborado pela Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura de Cametá, e deveria ser divulgado nos meios de comunicação (rádio e TV) de abrangência regional, visando alcançar os agricultores familiares e suas organizações, devendo também ser exposto em instituições como o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadores de Cametá (STTR), a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural e Econômico (SEMADRE), Secretaria de Municipal de Educação (SEMED), entre outros locais de grande movimentação.

- **Elaboração do projeto de venda:** Este documento deveria ser elaborado pelos agricultores familiares ligados a cooperativas, e discutido de forma participativa pelos mesmos, segundo a orientação do manual do

PNAE (FNDE, 2016). Mas o que podemos observar é que, em relação a este projeto de venda, foi a comissão permanente de licitação que elaborava o formulário que já constava nas próprias chamadas públicas, e as cooperativas apenas fazem a introdução dos dados solicitados no formulário da proposta de venda, já construído em um modelo pré-determinado, o que demonstra pouca autonomia dessas organizações perante o poder público.

- **Recebimento e seleção dos projetos de venda:** Nesta fase do programa, as cooperativas devem entregar o projeto de venda e os demais documentos necessários para efetuar a operação, tais como: CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica), extrato da DAP jurídica, prova de regularidade do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), cópia do estatuto e ata de posse da atual diretoria da instituição, declaração de que os gêneros alimentícios são produzidos pelos agricultores, e declaração do representante legal da referida entidade que afirma a atenção aos limites das vendas dos agricultores.

- **Amostra para controle de qualidade:** Esta amostra é realizada pelo fato de que Comissão e o Conselho de Alimentação Escolar devem ter certeza de que os produtos oferecidos pelas cooperativas e associações passam pelo controle de qualidade avaliado pela Vigilância Sanitária. Essa etapa pode ser sugerida na própria chamada pública.

- **Contrato de compra:** Com a conclusão da seleção, as entidades ganhadoras e a entidade executora celebram entre si o contrato de compra e venda, que é a formalização da entrega dos produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar.

- **Termo de recebimento e pagamento dos agricultores:** Essa fase é o termo de compromisso de recebimento que atesta, de acordo como previsto no contrato, que está havendo o cumprimento das obrigações negociadas. Nesse termo deve estar claro quais são e a quantidade de produtos a serem entregues para a alimentação dos estudantes. Deveria haver ainda a garantia dos preços mínimos dos produtos, que seria

regulada pelo Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF), visando regular os valores em todas as vezes em que o preço de mercado dos produtos fica abaixo do preço de garantia da safra estipulado pelo Governo Federal (BRASIL, 2014).

Sendo assim, o conjunto dos procedimentos técnicos e legais exigidos para a execução do PNAE devem ser seguidos visando a garantia do fornecimento regular dos produtos para a alimentação nas escolas, e ao mesmo tempo permitir o pagamento e a geração de renda para os agricultores familiares e suas organizações. Os elementos desse funcionamento no caso específico do município de Cametá nos últimos anos serão descritos mais detalhadamente a seguir.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O PNAE foi reconhecido como um programa importante no fortalecimento da agricultura familiar e da produção local, uma vez que busca valorizar e incentivar a comprar de produtos locais e/ou regionais, contribuindo para a segurança alimentar das famílias e estudantes que recebem esse alimento, reduzindo o consumo de produtos industrializados e de baixo valor nutricional, além de ser uma importante ferramenta de geração de renda, possibilitando que as famílias beneficiárias possam manter seu modo de vida social e cultural. Esses elementos serão melhor trabalhados nas seções que seguem, a partir dos resultados levantados durante o processo de pesquisa.

4.1 O PNAE no Território da Cidadania do Baixo Tocantins

O acesso ao programa PNAE no Território da Cidadania do Baixo Tocantins ainda é baixo, e tem sido demonstrada uma redução no número de famílias/produtores beneficiárias nesse território devido, principalmente, à falta de produção organizada e de comprometimento dos gestores municipais em comprar alimentos das organizações da

agricultura familiar do próprio município. No caso do Baixo Tocantins, o acesso ao PNAE tem sido muito abaixo do preconizado pela legislação, mas onde esse acesso ocorreu, apresentou alguns bons resultados (PAULA FILHO; CALVI; CASTRO, 2016a; 2016b).

A partir dos levantamentos realizados pelo NEDET / UFPA, em apoio ao CODETER do Baixo Tocantins, foram feitas pesquisas e discussões públicas sobre as principais dificuldades encontradas na execução da Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Esses dados se coadunam com as entrevistas realizadas com as cooperativas COOPFRAT e CART para a execução desta pesquisa. Os principais problemas identificados pelas organizações da agricultura familiar do Baixo Tocantins em torno da execução dessa política pública nos municípios do Território são semelhantes aos encontrados, em menor escala, no município de Cametá. Em relação aos problemas mais amplos, próprios do funcionamento do Programa, podem ser citados os seguintes (conforme consta em NEDET, 2016):

- Excessiva burocracia no programa (exigências para os agricultores familiares, como o CAR – Cadastro Ambiental Rural, DAP física e jurídica, inspeção sanitária, retirada das notas fiscais na SEFA – Secretaria Estadual da Fazenda, por parte dos agricultores, etc.);

- Falta de ações de Assistência Técnica e Extensão Rural por parte das instituições competentes e a ausência de um mapeamento e/ou levantamento sobre a produção dos municípios e suas organizações. Este mapeamento contribuiria para a melhoria na logística e na distribuição dos alimentos;

- Mudanças constantes nas administrações municipais e instabilidade política;

- A condição estrutural de funcionamento dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar deve ser debatida. O poder público municipal deve viabilizar a estrutura de funcionamento do Conselho, para que suas ações sejam efetivamente realizadas. Os Conselhos devem ainda cobrar

dos municípios ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional (por exemplo, quais os produtos comprados, em que locais, etc.).

Já no que se refere a problemas e dificuldades consideradas como intermediárias (ou seja, que podem ser resolvidas em âmbito local, a partir da própria articulação entre os atores sociais participantes da execução da política pública), podem ser citadas as seguintes:

- Fraca divulgação das chamadas públicas (que é de responsabilidade dos gestores municipais) e chamadas direcionadas para determinadas organizações. Em consequência, há um desconhecimento dos editais, e a elaboração de chamadas públicas com demandas inadequadas em relação aos produtos efetivamente produzidos nos municípios, que fazem parte da cultura alimentar local;

- Baixo preço pago pelos produtos: os preços pagos são definidos em tabela generalizada, por regiões, e não consideram as dificuldades enfrentadas em cada região, como: distância, acesso e a logística necessária para a entrega dos produtos, sendo necessário, porém, considerar as especificidades regionais, objetivando um preço mais justo e satisfatório

- Atraso nos pagamentos por parte do ente público (demora no recebimento dos recursos pelas cooperativas e associações que comercializam os produtos), pois após a entrega dos produtos, as famílias beneficiárias aguardam em torno de um mês ou mais para o recebimento. A falta de capital de giro das organizações para pagarem seus associados ou cooperados no ato de entrega do produto acaba por gerar dificuldades para os agricultores e constitui um entrave da política pública;

- Dificuldade em relação aos serviços de inspeção sanitária nos municípios. Desta maneira, os municípios precisam criar as leis para a instalação dos SIM's – Sistemas de Inspeção Municipais. Em Cametá, o SIM já foi implantado através da lei nº 196, de 07 de dezembro de 2011, estando em funcionamento desde então;

- Retirada de produtos regionais dos cardápios dos municípios da região, desconsiderando produtos e safras específicas, o que dificulta o

acesso e o fornecimento dos produtos, e evidencia a necessidade de debates sobre a criação destes cardápios com os nutricionistas dos municípios,

- Falta de efetiva fiscalização dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar: os Conselhos deveriam fiscalizar a aplicação da lei que garante o mínimo de 30% dos produtos adquiridos sejam da agricultura familiar, solicitando às Secretarias de Educação os valores pagos pelos produtos.

Por fim, foram apontadas como resultados da pesquisa algumas dificuldades mais pontuais, que podem ser solucionadas localmente, caso haja interesse ou mobilização do poder público em interação direta com as instituições e empreendimentos dos agricultores familiares:

- Dificuldades de Transporte e Logística: existem associações e cooperativas que possuem produção organizada, mas que atualmente não participam das chamadas públicas por apresentarem problemas na garantia de transporte dos produtos alimentícios. Esses aspectos poderiam ser resolvidos em parte pelas Prefeituras, que apoiariam o deslocamento dos produtos a partir de ações das administrações municipais. Poderiam ser criadas centrais municipais de distribuição e recebimento para que os agricultores familiares possam deixar seus produtos, sendo que os mesmos seriam distribuídos pelo poder público municipal. Da mesma forma, há uma infraestrutura insuficiente de armazenagem, que poderia ser em parte resolvida por esse tipo de ação. A infraestrutura demandada para os municípios poderia apoiar o beneficiamento e a distribuição desses produtos, e assim o ônus do escoamento e da entrega não ficaria apenas com os empreendimentos e com os agricultores;

- Organização da produção, com garantia de entrega regular dos produtos, e com a adequação da produção para a entrega: muitas vezes os produtos são abastecidos em outros locais (como a CEASA – Companhia Estadual de Abastecimento S/A, localizada em Belém), e em alguns momentos os Conselhos Municipais de Alimentação Escolar não cobram que os produtos sejam realmente provenientes dos agricultores

familiares dos municípios. Os grupos produtivos se organizam, mas quem consegue comercializar são outras instituições, havendo muitas vezes interferências nesse processo, e assim quem acessa as políticas são médios e grandes produtores, que possuem formas de driblar a legislação através da constituição de entidades que não são efetivamente geridas por agricultores familiares. Poderia haver um melhor planejamento para que as Chamadas Públicas levassem em conta um levantamento de informações sobre a produção dos municípios e das instituições existentes em cada local, para facilitar a distribuição dos produtos alimentícios.

Nesse contexto, visando a melhoria do Programa, observa-se a necessidade de um suporte técnico mais adequado para acompanhar as famílias, pois quando não há este tipo de assistência, os projetos das Associações e Cooperativas de agricultores familiares não são encaminhados. Os órgãos de controle social devem-se fazer mais atuantes e acompanhar o destino dos produtos, para verificar se, de fato, quem recebe o produto é que mais necessita (CALVI, 2013).

Podem haver a tentativa de superação de tais gargalos por meio da mobilização dos atores locais, visando constituir em cada município iniciativas e pautas para garantir que os gestores das políticas sejam efetivamente mobilizados para dialogar sobre essas problemáticas. Levando-se em consideração todos os desafios e percalços enfrentados pela agricultura familiar e suas instituições representativas pelo Território da Cidadania do Baixo Tocantins, é importante manter a perspectiva de continuação e de fortalecimento das políticas de desenvolvimento rural nos próximos anos, e especificamente da Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nos municípios desse território, pois o levantamento de dados sobre essas políticas públicas, o acompanhamento e gestão dessas ações e o estabelecimento de prioridades de atuação para as entidades dos agricultores familiares e para as instituições do poder público são aspectos importantes que podem ser propiciados no âmbito da atual política de alimentação escolar.

4.2 O PNAE e a agricultura familiar na região de Cametá no período 2013-2016

No que se refere ao atendimento da demanda gerada pelo PNAE, a partir da pesquisa realizada, percebeu-se que as organizações de agricultores familiares de Cametá ainda estão se adequando quanto às normas e regras que são requisitos obrigatórios do programa. No entanto, pode-se observar que, nos primeiros anos objetos de estudo, houve algumas cooperativas oriundas de diversos municípios e de regiões diferentes, que participaram das chamadas públicas no município, chegando até mesmo a ser selecionadas. Conforme os dados coletados na pesquisa, em 2013, por exemplo, participaram do processo licitatório de concorrência entidades dos municípios de Ourém, Bragança, Igarapé-Miri e Belém, e apenas uma das instituições era proveniente de Cametá. Isso tem acontecido pela carência das entidades representativas e organizadas no território municipal, e vale ressaltar que não é somente aqui que esta dificuldade existe, pois muitos municípios do Território passam pelos mesmos problemas.

Neste estudo, foram encontradas fragilidades que podem ser reparadas, principalmente no que se refere aos investimentos de recursos públicos do programa e no modelo que são geridas as políticas de desenvolvimento social, às vezes pela falta de conhecimento da legislação, e em outras por haver mesmo um certo direcionamento dos recursos do programa para as entidades, como constatado nas entrevistas realizadas com as cooperativas locais CART e COOPFRAT.

Pode-se elencar ainda alguns entraves que foram observados e que podem ser evitados e melhorados em relação à execução do Programa, de acordo com as leis em vigência, ou ainda pela falta de concretização das mesmas. A divulgação do edital da chamada pública do município de Cametá não teve ampla divulgação, quando se analisam as informações decorrentes dos anos em estudo. Isso pode ser constatado pelo fato de

que, de acordo com as visitas e entrevistas realizadas nas cooperativas e no Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR), que é uma instituição que possui como filiados em seus quadros atualmente aproximadamente 7 mil agricultores familiares, e não foi visto nenhum edital ou material de divulgação no mural do STTR durante os quatro anos em que se analisou os dados sobre a execução do PNAE. Aliás, diga-se de passagem, que nunca foram divulgados nesse espaço os editais, e nem em outros locais de grande circulação de agricultores, e não é somente problema de uma gestão municipal, pois essas dificuldades se repetem mesmo com a alternância de poder entre diferentes grupos políticos.

Até o presente momento não há registro de grupos informais ou agricultores individuais que acessaram esta política pública no município de Cametá. Este é um outro exemplo de dificuldade encontrada, e que se depreendeu das entrevistas realizadas, pois a legislação faculta esta modalidade de acesso, que pode ser facilitada principalmente em locais em que existem dificuldades organizativas dos agricultores. Porém, na prática não há incentivos e assessoria, da parte do poder público e das empresas prestadoras de ATER, para esse público-alvo específico, e os próprios editais são excludentes ao não considerar as especificidades desse tipo de ofertante, como por exemplo, a infraestrutura e a logística exigida para o beneficiamento e para a entrega da produção, o que efetivamente acaba trazendo entraves para esses agricultores.

Segundo as instituições entrevistadas, é possível afirmar que a agricultura familiar em Cametá está sofrendo um processo de descaso por parte do poder público, pois há a ausência das políticas de ATER, que nunca foram prioridade nos governos municipais, apesar de ser um município que possui a maior parte da população vivendo no campo, segundo o IBGE (2010). Há ainda a falta de linhas de crédito específicas para a produção de cultivos agrícolas alimentícios, com exceção do açaí. Mesmo assim, os agricultores continuam em seus processos de mobilização social, além de estarem apoiados em seus saberes locais, além do fato de se apresentar um

quadro satisfatório de produção, o que permite comercializar parte dos produtos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

O município recebeu, através da Prefeitura Municipal de Cametá, o valor equivalente de R\$ 16.703.528,40 durante o quadriênio de 2013 a 2016, sendo parte importante desse montante destinado à aquisição dos produtos da agricultura familiar de Cametá e região para a alimentação escolar dos estudantes matriculados no sistema da Secretaria Municipal de Educação, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1: Recursos destinados ao PNAE e à compra de produtos da AF em Cametá-PA, no período 2013-2016

ANO	TOTAL FNDE	Recursos do PNAE para a AF	Total em % / Ano
2013	4.537.806,80	1.440.409,42	31,74%
2014	3.968.949,60	1.379.724,97	34,76%
2015	4.548.136,00	ND	ND
2016	3.648.636,00	ND	ND
TOTALQUADRIÊNIO	16.703.528,40	-	-

ND: Dados não disponíveis⁶.

Fonte: Dados de pesquisa (2016) e FNDE (2017a).

Os dados coletados mostram que, nos dois primeiros anos analisados, o recurso destinado à compra de produtos da agricultura familiar atingiu a meta mínima de 30% do total de valores disponibilizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE, 2017a) para o poder público municipal, por meio do PNAE, atingindo 31,74% e 34,76% em 2013 e 2014, respectivamente.

⁶ Os dados oficiais referentes aos anos de 2015 e 2016 acerca dos recursos destinados à agricultura familiar por meio do PNAE em Cametá ainda não foram disponibilizados pelos órgãos oficiais, como o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que realizava periodicamente este monitoramento nos Territórios da Cidadania (BRASIL, 2014).

Durante esse período estudado, o que chama atenção é a aquisição de produtos que não são comuns de serem encontrados entre os produtos agrícolas da região, como é o caso do tomate e da polpa de frutas da goiaba, e pode-se afirmar que esses produtos não são encontrados facilmente entre os empreendimentos rurais da região de Cametá, o que demonstra que podem estar sendo adquiridos em outros locais. No entanto, foram ofertados neste período como produtos provenientes da AF e pagos com recursos que poderiam ser investidos em outros produtos, como o peixe regional e a polpa de frutas de bacuri, por exemplo.

Figura 3: Recursos recebido do FNDE para a execução do PNAE em Cametá-PA, no período 2013-2016



Fonte: Dados de pesquisa (2016) e FNDE (2017a).

Ademais, a Figura 3 demonstra que houve uma variação considerável ano após ano em relação ao total dos recursos destinados ao PNAE. Porém, a quantidade de recursos investidos demonstra a importância dessa política, ainda mais levando em conta a obrigatoriedade de direcionamento do percentual mínimo para a agricultura familiar

(atingido pelo menos até 2014), o que pode dinamizar a socioeconomia da região e beneficiar as famílias de agricultores diretamente impactadas por esse processo de comercialização, podendo gerar uma renda considerável para os agricultores familiares e para suas organizações.

Por fim, os dados coletados mostram a importância da política e da busca de se garantir minimamente a sua execução, tendo em vista o seu potencial econômico e produtivo. Dessa maneira, esses aspectos podem fazer parte das iniciativas e bandeiras de luta dos movimentos sociais e entidades representativas dos agricultores familiares, visando superar as dificuldades de implementação do programa e de gestão da política pública, a partir de suas potencialidades e limitações encontradas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reprodução socioeconômica e produtiva da agricultura familiar muitas vezes tem enfrentado dificuldades, sobretudo se não há os devidos investimentos por parte do Estado, que historicamente pouco tem reconhecido este setor social, bastante importante para o consumo alimentar interno do país, e ainda para a ocupação de mão-de-obra e para a permanência da população no meio rural.

Um dos grandes impasses enfrentados pela categoria dos agricultores familiares é sem dúvidas a comercialização de sua produção, ainda mais no contexto amazônico. Com isso, as políticas públicas direcionadas para os mercados institucionais, com a garantia de compras governamentais, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar, é uma das mais importantes reivindicações formuladas pelos movimentos sociais e entidades representativas desses agricultores. Tais demandas, por meio dessas ações, foram paulatinamente transformadas em políticas públicas após a mobilização social desta categoria, e que vêm se firmando gradativamente no que se refere às necessidades de comercialização visando a geração de renda para os agricultores.

Em Cametá, os resultados do trabalho indicam que este programa tem sido uma das saídas para os atores sociais que se organizam em cooperativas, uma vez que o público que mais acessou esta política faz parte das instituições organizadas pelos agricultores familiares, gerando renda direta para os mesmos. Ainda assim, é bastante limitado o ingresso dos agricultores familiares, do ponto de vista quantitativo, como eventuais beneficiários dessa política pública no território cametaense, o que mostra efetivamente que ainda é necessário ampliar o alcance dessa política entre o público da agricultura familiar, e demonstra ainda a necessidade de uma maior organização social local, o que abre pistas para futuras reflexões sobre essa temática.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009: dispõe sobre a alimentação escolar aos alunos da Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 113, p. 02-04. 17 jun. 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Gestão Territorial do Plano Safra**: estratégia de efetivação de políticas públicas de desenvolvimento rural. Brasília: MDA / SDT, 2014.

_____. **Território da cidadania do Baixo Tocantins**. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/baixotocantinspa/one-community?page_num=0>. Acesso em: 22 set. 2015.

_____. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Disponível em <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 26 jan. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução FNDE/CD n. 38, de 16 de julho de 2009. Brasília: FNDE, 2009b.

_____. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar.** 2. ed. Versão atualizada com a Resolução CD/FNDE n. 04/2015. Brasília: FNDE, 2016.

_____. **Programa Nacional de Alimentação Escolar – Dados da Agricultura Familiar.** Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 26 jan. 2017a.

_____. **Alunado por Ação do Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/pnaeweb/publico/relatorioDelegacaoEstadual.do>> Acesso em: 23 fev. 2017b.

CALVI, M. **Monitoramento e avaliação de políticas públicas para gestão de territórios na Amazônia Paraense.** Altamira-PA: UFPA, 2013. 21 p.

CARVALHO, D. G. de; CASTRO, V. M. de. O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE como política pública de desenvolvimento sustentável: políticas públicas e instrumentos de gestão para o desenvolvimento sustentável. In: **Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica.** Cuiabá-MT: ECO-ECO, 2009. Disponível em: <<http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/VIII/GT4-251-130-20090722021654.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010:** Mapa populacional do município de Cametá. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_para.pdf>. Acesso em: 05 out. 2016.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL. **Regiões de integração do Estado do Pará.** Disponível em: <<http://www.idesp.pa.br>>. Acesso em: 03 mar. 2010.

NÚCLEO DE EXTENSÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO BAIXO TOCANTINS-PA. **Carta de apoio à execução da Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nos municípios do Território da Cidadania do Baixo Tocantins-PA.** Igarapé Miri-PA: CODETER / NEDET – UFPA, 2016. (mimeo.).

PAULA FILHO, G. X.; CALVI, M. F.; CASTRO, R. R. A. Institutional Markets for Family Agriculture: Analysis of the Food Acquisition Program (PAA) and the National School Feeding Program (PNAE) within a Territory in the Brazilian Amazon. **International Journal of Research Studies in Agricultural Sciences**, v. 2, n. 4, p. 12-23, 2016a.

———. Socioeconomic Analysis of Rural Credit and Technical Assistance for Family Farmers in the Transamazonian Territory, in the Brazilian Amazon. **Journal of Agricultural Science**, v. 8, n. 10, 2016b.

SINDICATO DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS RURAIS DE CAMETÁ-PA. **Cametá – Área municipal.** Cametá-PA: STTR, 2008.

SOUZA, A. L. **Trabalho e desenvolvimento territorial na Amazônia Oriental: a experiência da rede de desenvolvimento rural do Baixo Tocantins (PA).** Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. 220 p.

TEO, C. R. P. A.; MONTEIRO, C. A. Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma releitura para alinhar propósitos e prática na aquisição de alimentos. **Revista Nutrição.** Campinas, v.25, n. 5, 2012.

VERDEJO, M. E. **Diagnóstico Rural Participativo.** Brasília: SAF / MDA, 2006.