

27 A 29 DE OUTUBRO DE 2020



ON LINE

7º Simpósio de
Segurança Alimentar

Inovação com sustentabilidade

PERFIL SOCIAL E ECONÔMICO DOS AGRICULTORES FAMILIARES PARTICIPANTES DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL – RS, BRASIL

F.R. Porto¹, E.O. Lucas², D.F.A da Costa³, J.S. Ribeiro⁴, C.L. Agne⁵

1- Graduanda em Administração – Universidade Estadual do Rio Grande do Sul. Unidade Cachoeira do Sul, Campus Regional V, CEP: 96508-010–Cachoeira do Sul– RS – Brasil, Telefone: 55 (51) 3724-0453 E-mail: (fernanda-porto@uergs.edu.br).

2- Engenheiro Agrônomo, Mestrando em Desenvolvimento Rural – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Porto Alegre- RS – Brasil, Telefone: (51) 995566939 E-mail: (evandradeoliveiralucas@gmail.com).

3- Graduanda em Agronomia – Universidade Estadual do Rio Grande do Sul. Unidade Cachoeira do Sul, Campus Regional V, CEP: 96508-010–Cachoeira do Sul– RS – Brasil, Telefone: 55 (51) 3724-0453 E-mail: (diulie-costa@uergs.edu.br).

4- Graduanda em Agronomia – Universidade Estadual do Rio Grande do Sul. Unidade Cachoeira do Sul, Campus Regional V, CEP: 96508-010–Cachoeira do Sul– RS – Brasil, Telefone: 55 (51) 3724-0453 E-mail: (jordana-schutz@uergs.edu.br).

5- Professora Adjunta em Desenvolvimento Rural - Universidade Estadual do Rio Grande do Sul. Unidade Cachoeira do Sul, Campus Regional V, CEP: 96508-010–Cachoeira do Sul– RS – Brasil, Telefone: 55 (51) 3724-0453 E-mail: (chaiane-agne@uergs.edu.br)

RESUMO – A alteração no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) referente à lei N° 11.947, de 2009 criou oportunidades de mercados para a agricultura familiar. Tal mudança estabeleceu a obrigatoriedade dos municípios adquirem 30% dos recursos do FNDE em alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar. Esta pesquisa teve como objetivo diagnosticar o perfil socioeconômico dos agricultores familiares participantes do PNAE no município de Cachoeira do Sul. Como metodologia, construiu-se um questionário com variáveis sociais e econômicas, aplicado aos agricultores por meio de entrevistas. Evidenciou-se a importância de todos os atores envolvidos para fortalecer a implementação da política pública. Atualmente, o grupo é composto por 25 famílias, tendo como principais fontes de renda a agricultura e agroindústria. O planejamento da produção é feito principalmente a partir do cronograma dos contratos e das chamadas públicas. Concluiu-se então que o programa acarreta em consequente profissionalização, diversificação e acréscimo na renda das propriedades.

ABSTRACT – The National School Feeding Program (PNAE) changed by Law No. 11,947 in 2009, creating market opportunities for Rural Developments, where municipalities has to buy 30% of FNDE resources in food from family farming for school meals. This research aimed to identify the socioeconomic profile of family farmers participating in the PNAE in Cachoeira do Sul, Rio Grande do Sul, Brazil. As a methodology, a form was applied to farmers through interviews. The importance of all the local actors involved was highlighted to strengthen the public policy in its implementation. Currently, 25 families are participating of PNAE, with agriculture and agro-industry as their main sources of income. Production planning is mainly based on the schedule of contracts and public calls. It was concluded that the program leads to a consequent professionalization, diversification and increase in property income.

PALAVRAS-CHAVE: Programa Nacional de Alimentação Escolar. Alimentação Escolar. Agricultura Familiar. Segurança Alimentar e Nutricional.

KEYWORDS: National School Feeding Program. School Feeding. Family farming. Food and nutrition security.

REALIZAÇÃO



ORGANIZAÇÃO



www.officeeventos.com.br

27 A 29 DE OUTUBRO DE 2020



ON LINE

7º Simpósio de
Segurança Alimentar

Inovação com sustentabilidade

1. INTRODUÇÃO

As questões que envolvem o acesso da sociedade aos alimentos seguros e de qualidade nutricional veem ganhando destaque no contexto brasileiro, especialmente influenciadas pelas mudanças ocorridas no âmbito político a partir de 2009. Neste ano, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), cuja lei N° 11.947, de 2009, regulamentou a obrigatoriedade dos municípios adquirem no mínimo 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em alimentos da agricultura familiar. Além da criação de oportunidades de mercados para esses agricultores, um dos principais objetivos governamentais consistia na mudança na qualidade da alimentação oferecida nas escolas públicas. A partir da participação da agricultura familiar, os estudantes de várias localidades do Rio Grande do Sul passaram a ter acesso aos alimentos tradicionais da região, ao invés das refeições padronizadas e industriais (TRICHES, 2010).

No ano de 2011, o texto da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNAN) reformula a noção de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN, incluindo as preocupações nutricionais e de saúde pública, além de fazer referência à inclusão dos grupos tradicionais rurais, especialmente a valorização dos alimentos da agricultura familiar. De acordo com o mesmo plano (BRASIL, 2017), o índice de insegurança alimentar grave, medido pelo IBGE nas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) apontou uma diminuição significativa entre 2004 a 2013, cuja média nacional reduziu-se de 6,9% para 3,2%. A associação da agricultura familiar às questões de Segurança Alimentar e Nutricional é uma inovação nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil, sendo que este público corresponde a 70% da produção de alimentos no Brasil.

No entanto, o PNAE ainda é um programa que apresenta desafios quanto à operacionalização. Em Cachoeira do Sul, o programa começou a funcionar somente em 2012, quando foi construída uma Associação de Produtores Rurais. Com uma população de quase 84 mil habitantes, o município tem como principais atividades econômicas a agricultura e pecuária, cujo índice de participação no Valor Agregado Bruto corresponde a 60% (IBGE, 2017). Segundo informações da Prefeitura Municipal, 79% dos estudantes das escolas municipais estão consumindo alimentos provenientes da agricultura familiar.

Recentemente a associação de produtores passou a ser uma cooperativa, e seus principais desafios estão atrelados ao planejamento e a organização da produção de alimentos. A organização dos alimentos demandados pelo programa é realizada pela Secretaria Municipal de Educação (SMED), levando em consideração os recursos financeiros disponíveis, os preços e as disponibilidades de alimentos da agricultura familiar. No entanto, quanto ao cumprimento de contratos, os agricultores precisam sinalizar as suas possibilidades de produção, que envolvem disponibilidade de área física, características do estabelecimento rural e mão de obra familiar.

Tendo em vista contribuir para a discussão acadêmica sobre o programa e as potencialidades de evolução no que tange ao acesso da agricultura familiar no PNAE, o presente artigo tem como objetivo apresentar o perfil da produção dos agricultores participantes no município de Cachoeira do Sul. Para tanto, está dividido em cinco partes a contar desta introdução. Na próxima seção será apresentada uma contextualização sobre as políticas públicas, mercados institucionais e agricultura familiar na realidade brasileira. A seção 3 apresentará a metodologia utilizada na pesquisa. Os resultados e discussões serão apresentados na quarta seção. O artigo finaliza com as considerações finais.

1.1 Políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), mercados institucionais e agricultura familiar no Brasil

A década de 1990 constitui o marco das transformações no cenário político da agricultura familiar no Brasil. É durante esse período que o Estado brasileiro inclui o público “agricultores familiares” na agenda de formulação dos programas e políticas públicas (SCHNEIDER *et al.*, 2004). Como já é conhecido na literatura dessa temática, entre as décadas de 1960 a 1990, o cenário era outro: as intervenções estatais estavam direcionadas à modernização da agricultura, com o oferecimento de créditos e assistência técnica únicos, sem considerar as diferenças de renda, de trabalho e de vida das famílias do meio rural.

Em decorrência dos resultados que as políticas de modernização provocaram na agricultura - especialmente pela não inclusão da maioria dos agricultores familiares no acesso ao crédito -, surgiram críticas

REALIZAÇÃO



ORGANIZAÇÃO



www.officeeventos.com.br



tanto na academia quanto na sociedade civil. Assim, o diálogo entre o Estado e a sociedade civil modifica-se: ocorre uma consolidação de um outro modelo de desenvolvimento rural, tendo como alvo o fortalecimento dessas famílias (SCHNEIDER *et al.*, 2004, AQUINO *et al.*, 2004). Em 1995, o governo instituiu o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf - a primeira política pública específica para a agricultura familiar no Brasil (SCHNEIDER *et al.*; 2004).

No ano de 2006, o governo regulamentou a definição de agricultura familiar com a aprovação da Lei 11.326, de 24 de Julho, com base nos seguintes critérios: não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento e dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. Tal regulamentação foi desenvolvida com a finalidade de construir uma baliza para a definição do público-alvo das políticas públicas, especialmente para o Pronaf.

Ao longo do tempo, os programas e políticas públicas de desenvolvimento rural foram modificados, tendo em vista atender às novas demandas da agricultura familiar. Dentre as inovações recentes, destacam-se os programas que possuem objetivos de conectar a produção com a demanda de alimentos. Ademais, tais políticas também se constituem pela possibilidade de inclusão de diferentes públicos como “beneficiários”, os quais, neste caso, correspondem à agricultura familiar e as populações em situação de vulnerabilidade social. Por um lado, há necessidade de construir mercados para a agricultura familiar e ir além das políticas públicas que traziam apenas o acesso ao crédito como elemento ou caráter finalístico. Por outro lado, a questão alimentar emerge como pauta internacional de discussão, a qual exige ação política e pública, um avanço no desenvolvimento de programas que possam ampliar o acesso alimentar da população. Nesse sentido, o programa propõe e aproxima diferentes públicos, com necessidades distintas, mas complementares.

A temática da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) destaca a necessidade de construir estratégias visando o abastecimento de alimentos com as ações desenvolvimento rural (DINIZ *et al.*, 2016). Este é o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que, apesar de já possuir mais de 50 anos de existência, sofreu uma mudança significativa com a sanção da Lei número 11.947/2009, que regulamentou a obrigatoriedade de aquisição de, no mínimo 30% dos alimentos provenientes de agricultores familiares.

Por meio desse programa, alguns agricultores passaram a comercializar seus alimentos in natura e industrializados nas escolas do município. Destacam-se as mudanças no âmbito da diversificação das refeições nas escolas, especialmente vinculadas à qualidade nutricional e à relação com a cultura local (DINIZ *et al.*, 2016). Para os agricultores que participam do programa, também é uma ferramenta de acesso aos mercados, já que cria oportunidades de comercialização e diversificação da renda (TRICHES, 2010).

Destaca-se, ainda, a diversidade da agricultura familiar no Brasil, justificada pela heterogeneidade social, econômica, política e cultural. Tal condição está relacionada às últimas mudanças na noção de SAN no Brasil, que acompanham os movimentos de transformação no mundo (BRASIL, 2016). Considerando o aspecto normativo, a noção de SAN é definida na Lei 11.346 de 2006, em seu artigo 3º, onde destaca que “A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.”

Dessa forma, o fortalecimento e inclusão da agricultura familiar nos programas de segurança alimentar e nutricional podem garantir não somente a diminuição da pobreza e da desigualdade no meio rural, mas também o abastecimento alimentar em localidades distantes e a consequente dinamização das economias e dos mercados locais.

2. METODOLOGIA

A pesquisa consistiu na realização de um mapeamento da produção e do perfil dos agricultores familiares participantes do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Cachoeira do Sul referente ao ano de 2018. Para a coleta de dados, foi desenvolvido um formulário semiestruturado, cujas variáveis qualitativas e

quantitativas foram definidas em conjunto com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) e agricultores familiares. O formulário foi aplicado por meio de entrevistas em 17 propriedades rurais (localizadas em 13 distritos diferentes). Os dados foram complementados com observação e diários de campo. Consideram-se como agricultores familiares o público compreendido pela Lei nº 11.326, de 2006, que define e estabelece critérios para o acesso às políticas públicas.

Como etapa inicial da pesquisa, foi realizado um estudo exploratório, que consistiu na participação dos pesquisadores em reuniões do Sindicato com os agricultores. Tais dados serviram para desenvolver uma contextualização do programa no município, identificando o histórico do programa, instituições envolvidas e o papel de cada uma delas no processo de operacionalização. Os dados foram analisados de forma descritiva, utilizando técnicas quantitativas (Escala *Likert* de cinco pontos) e qualitativas (descrição de interpretações).

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

No município de Cachoeira do Sul, o PNAE começou a ser executado no ano de 2010, tendo como principais atores: os agricultores familiares, a EMATER, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, as Escolas públicas Municipais e Estaduais (entidades executoras), a Prefeitura Municipal (unidade executora) e o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE) (unidade que atua na fiscalização). O setor de compras administra o recurso recebido do FNDE e realiza o pagamento para produtores familiares. As etapas do funcionamento estão apresentadas na Figura 1.

Figura 1 - Etapas do funcionamento PNAE em Cachoeira do Sul - RS

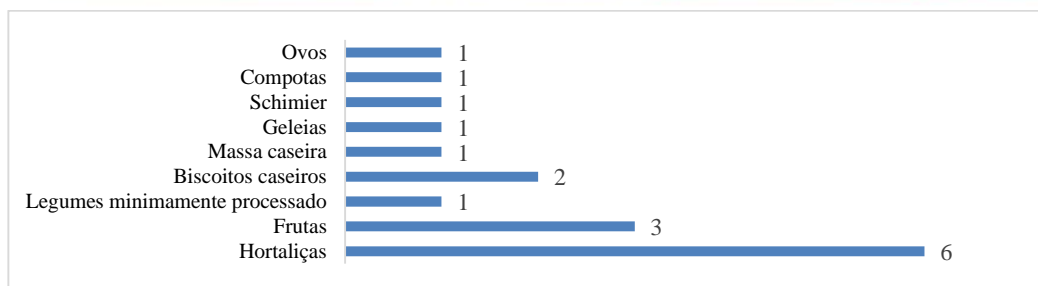


Fonte: Autores (2018)

Quanto ao perfil das famílias, 40 % deles possuem entre 51 a 60 anos e 44% possuem o ensino médio completo e 59% possuindo de 3 a 4 integrantes por grupo. As principais fontes de renda das famílias advêm da agricultura, onde cinco dessas famílias agregam valores aos seus produtos através do processamento nas agroindústrias familiares. Os agricultores mencionaram que há condições de aumentar a produção para atender ao PNAE em caso de aumento da demanda. Das 17 famílias entrevistadas, apenas uma relatou que não possui assistência técnica, sendo que as instituições que prestam esse tipo de serviço são: a Emater e Prefeitura Municipal, as quais auxiliam no desenvolvimento de projetos, garantia e certificação da produção e nos problemas inerentes ao manejo e produção. Entretanto, destacam que a assistência técnica poderia ser mais frequente, com o objetivo de auxiliar no planejamento produtivo eficiente e adequado ao atendimento ao programa.

Dentre as finalidades, o programa prioriza a compra de alimentos orgânicos, construindo uma possibilidade de escoamento desses alimentos e dos grupos que estão focados nessa forma de produção. Quanto às agroindústrias, em razão do acesso ao programa, todas possuem o registro para comercialização e ampla variação de produtos entre eles: hortaliças, frutas, legumes minimamente processados, biscoitos e massas caseiras, geleias e *schimier*, compotas, ovos. O Gráfico 1, a seguir, apresenta a variedade de produtos comercializados no PNAE.

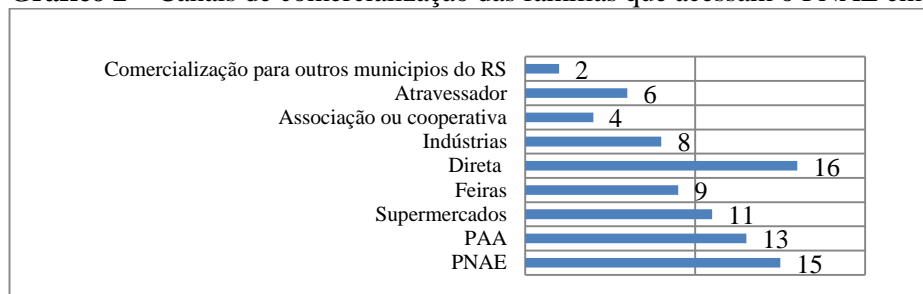
Gráfico 1 – Produtos comercializados para o PNAE em Cachoeira do Sul – RS



Fonte: Autores (2018)

As políticas públicas para agricultura familiar são instrumentos de apoio à produção e manutenção das famílias rurais. No que se referem às demais políticas, nesta pesquisa constatou-se que a maioria das famílias acessou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF (16 famílias) e o Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais – FEAPER¹ (12 famílias). Outros programas foram acessados, porém em menor número, como o PNHR (2 famílias), PNCF, Banco da Terra e Programa Fruticultura da Metade Sul (1 família em cada programa). Quanto ao uso dos recursos, esses foram utilizados para a aquisição de implementos, custeios agrícolas, compra da terra, implantação de agroindústria, entre outros. Quanto aos canais de comercialização das famílias entrevistadas, pode-se destacar que há uma diversidade quanto ao escoamento, que variam desde as políticas públicas como o PNAE e o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, até as feiras municipais e supermercados locais (Gráfico 2), evidenciando que as famílias estabelecem relações com os mais diversos tipos de mercados, com destaque aos mercados que Schenider (2016) define como de proximidade e mercados institucionais e menor incidências de mercados convencionais e locais e territoriais.

Gráfico 2 – Canais de comercialização das famílias que acessam o PNAE em Cachoeira do Sul – RS



Fonte: Autores (2018).

Neste ano de 2019, a Associação dos Produtores Rurais foi transformada em uma cooperativa², tendo em vista ampliar a participação das famílias nos mercados institucionais, além da redução de papéis e demais fluxos logísticos, que eram feitos de forma individual. Com o foco no mercado, a cooperativa geraria sobras, possibilitaria a realização de investimentos e facilitaria a comercialização de produtos via emissão de uma única nota fiscal. Os agricultores foram questionados quanto à avaliação das instituições e atores do programa, seguindo a Escala *Likert* de cinco pontos, onde: 1 - "péssimo", 2 - "ruim", 3 - "regular", 4 - "bom", 5 - "muito bom". O maior número de avaliação representou a atuação da Secretaria Municipal de Educação (SMED) e Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) (considerando as categorias “bom” e “muito bom”). No que tange a chamada pública, obteve em sua maioria a nota média 4, justificada pela burocracia do processo, gerando atraso

¹ O Programa do Estado do Rio Grande do Sul, o FEAPER, é um fundo estadual com o foco nos financiamentos para a agricultura familiar gaúcha, criado em 1988.

² A cooperativa, denominada COOPERCAF, é formada por 30 famílias associadas ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais - STR, a qual objetiva administrar os interesses econômicos de seus associados, sobretudo nas atividades de produção, assistência técnica, comercialização e consumo.

27 A 29 DE OUTUBRO DE 2020



ON LINE

7º Simpósio de Segurança Alimentar

Inovação com sustentabilidade

na entrega dos alimentos nas escolas. Sobre a Prefeitura Municipal, 14 famílias lançaram nota razoável, justificando a ausência de mapeamento da produção local de alimentos da agricultura familiar anterior à elaboração do cardápio implicando negativamente na inclusão de tais alimentos nas escolas. Outro ator avaliado na pesquisa foi a Associação dos Produtores Rurais de Cachoeira do Sul – RS, no qual o grupo de entrevistados dirigiu média de nota 4 (Bom), justificada pela pouca união dos associados. A última instituição avaliada pelos entrevistados foi a central de abastecimento, a qual obteve média de nota três (regular) onde foram evidenciadas dificuldades relacionadas ao recebimento, à armazenagem e ao transporte dos alimentos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Nacional de Alimentação Escolar constitui como uma importante política pública não somente na questão alimentar e nutricional, mas também como um mecanismo de Desenvolvimento Rural. No entanto, a sua operacionalização é descentralizada e dependente da interface, diálogo e fluxos de informações entre instituições, processos e etapas interconectadas, o que gera desafios de gestão. Tal aspecto ficou evidente nas justificativas das interpretações dos agricultores sobre as etapas e instituições do programa, as quais demonstram que as dificuldades inerentes a um processo específico interferem no funcionamento dos demais. Nesse sentido, destaca-se a limitação de recursos humanos nas instituições envolvidas, o que acaba limitando as possibilidades de desenvolvimento de estratégias de melhoria na gestão do programa a nível municipal.

No que diz respeito às famílias, o programa oportuniza uma forma de planejamento produtivo e comercial distinto dos demais canais de comercialização. Tal condição influencia na evolução do perfil dos agricultores familiares, que se dedicam à organização de suas propriedades para atender os prazos, contratos e pedidos. Essa evolução poderá, ainda, influenciar na emergência da profissionalização e especialização da agricultura familiar.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AQUINO, J. R.; TEIXEIRA, O. A.; TONNEAU, J. P. *PRONAF: política agrícola discriminatória?!*. In: *ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA*, 2004, 9. 2004, Minas Gerais. **Anais...** Uberlândia, 8 a 11 de julho de 2004. 1 CD-ROM.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN – 2016 – 2019)*. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/plansan_2016_19.pdf. Acesso em 18 jan. 2018.
- DINIZ, R. F.; NEVES NETO, C. C., HESPANHOL, A.N. *A emergência dos mercados institucionais no espaço rural brasileiro: agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional*. *Geo UERJ*, Rio de Janeiro, n.29, p.234-252, 2016. Disponível em: 0.12957/geouerj.2016.19161. Acesso em 18 jan. 2018.
- BRASIL. *LEI Nº 11.326, DE 24 DE JULHO DE 2006*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm.
- BRASIL. *LEI Nº 11.947, DE 16 DE JUNHO DE 2009*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm
- 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: Editora da UFRGS, 2004. p. 21-50.
- SCHNEIDER, S. *Mercados e agricultura familiar*. In: MARQUES, F.; CONTERATO, M.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). *Construção de mercados e agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural*. Editora da UFRGS. Série Estudos Rurais, 2016.
- TRICHES, R.M. *Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar*. 2010. 297 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

REALIZAÇÃO



ORGANIZAÇÃO



www.officeeventos.com.br