
**PARTICIPAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO
PROGRAMA NACIONAL DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19 EM MUNICÍPIOS DO
ESTADO DE GOIÁS**

**PARTICIPATION OF FAMILY FARMING IN THE NATIONAL
SCHOOL FEEDING PROGRAM DURING THE COVID-19
PANDEMIC IN MUNICIPALITIES OF THE STATE OF GOIÁS**

Emanuel Jeremias Ramalho da Silva

Universidade Federal de Goiás, Escola de Agronomia, Setor de Desenvolvimento Rural.
Programa de Pós-graduação em Agronegócio (PPGAGRO/UFG)
Goiania, GO, Brasil
ramalho@ufg.br

Graciella Corcioli

Universidade Federal de Goiás, Escola de Agronomia, Setor de Desenvolvimento Rural.
Programa de Pós-graduação em Agronegócio (PPGAGRO/UFG)
Goiânia, GO, Brasil
graciellacorcioli@ufg.br

Fabiana Thomé da Cruz

Universidade Federal de Goiás, Escola de Agronomia, Setor de Desenvolvimento Rural
Programas de Pós-Graduação em Agronegócio (PPGAGRO/UFG) e Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS)
Goiânia, GO, Brasil
fabianathome@ufg.br

Resumo

O presente estudo se dedica a analisar a participação da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios da Microrregião do Rio Vermelho, no estado de Goiás, no primeiro ano de pandemia da COVID-19. O estudo se deu em sete municípios: Araguapaz-GO, Aruanã-GO, Britânia-GO, Faina-GO, Goiás-GO, Matrinchã-GO e Santa Fé de Goiás-GO. Foi verificado que houve uma queda na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura em todos os municípios analisados, com destaque para o município de Goiás-GO que não adquiriu qualquer valor da agricultura familiar, muito embora seja o que detém o maior volume de recursos repassados e onde estão localizados boa parte da agricultura familiar da região. Diante do estudo apresentado, apurou-se, ainda, que houve aumento nos recursos repassados pelo FNDE em 2020. A participação, antes e durante a pandemia, se deu de forma majoritária de agricultores familiares individuais, com exceção do município de Goiás-GO que, em 2019, contratou exclusivamente de grupos formais. A partir do estudo aprofundado do período pandêmico, verificou-se que a agricultura familiar esteve vulnerável à falta de gestão eficiente do PNAE, o que pode indicar ausência de planejamento de compras institucionais sólido e bem articulado com a agricultura familiar.

Palavras-chave: COVID-19. PNAE. Alimentação escolar. Território do Rio Vermelho. Desenvolvimento rural.

Abstract

The present study is dedicated to analyze the participation of family farming in the National School Feeding Program (PNAE) in municipalities of the Red River Microregion, in the state of Goiás, in the first year of the COVID-19 pandemic. The study took place in seven municipalities: Araguapaz-GO, Aruanã-GO, Britânia-GO, Faina-GO, Goiás-GO, Matrinchã-GO and Santa Fé de Goiás-GO. It was found that there was a drop in the acquisition of foodstuffs from agriculture in all the municipalities analyzed, especially in the municipality of Goiás-GO, which did not acquire any value from family farming, even though it is the municipality that has the largest volume of funds passed on and where a good part of the family farming in the region is located. In view of the study presented, it was also found that there was an increase in the resources passed on by the FNDE in 2020. The participation, before and during the pandemic, was mostly from individual family farmers, with the exception of the municipality of Goiás-GO that, in 2019, hired exclusively from formal groups. From the in-depth study of the pandemic period, it was found that family farming was vulnerable to the lack of efficient management of the PNAE, which may indicate lack of solid and well articulated institutional procurement planning with family farming.

Keywords: COVID-19. PNAE. School feeding. Territory of Rio Vermelho. Rural development.

Introdução

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) se firmou como parte relevante de uma política pública de alimentação escolar no Brasil e, sobretudo, como uma prioridade do Estado a partir dos anos 2000, em contraponto com a dominação de políticas voltadas em sua maioria aos projetos modernizantes e hegemônicos (HESPANHOL, 2016). O PNAE, enquanto política de Estado, foi impulsionado a partir da determinação constitucional voltada a universalização da alimentação escolar, além do estabelecimento da gestão deste direito pelas três esferas de governo (AMORIM; RIBEIRO JÚNIOR; BANDONI, 2020).

Atualmente o programa é regido pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que passou a prever uma reserva de 30% dos recursos repassados no exercício para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, de forma individual ou em grupos formais ou informais (BRASIL, 2009).

Foi com a Lei de 2009 que se previu um desincentivo à aquisição de gêneros alimentícios de baixo valor nutricional, sobretudo aqueles considerados ultraprocessados, como as bebidas artificiais (refrescos, refrigerantes), concentrados à base de xarope de guaraná ou groselhas, os chás prontos, dentre outros (SOARES *et al.*, 2018).

O protagonismo dado à agricultura familiar (AF), por meio da Lei 11.947/2009, abriu caminho para que os setores e atores sociais, envolvidos na gestão do PNAE, trabalhassem de forma articulada visando, sobretudo, inserir as características produtivas locais da agricultura familiar no contexto das compras institucionais (MIZZUNO *et al.*, 2021).

É nesta perspectiva que o PNAE se desenvolve como política pública voltada à agricultura familiar e, de forma ampla, à promoção do desenvolvimento rural (SANTOS *et al.*, 2020); mas também enquanto fomento à segurança alimentar e nutricional (AMORIM; RIBEIRO JÚNIOR; BANDONI, 2020; (MIZZUNO *et al.*, 2021).

Além da Lei 11.947/09, a regulamentação do PNAE segue parâmetros técnicos avaliados e publicados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por meio de seu Conselho Deliberativo (CD). A partir do ano de 2020 a execução do programa passou a ser regulada pela Resolução CD nº 06, de 08 de maio de 2020, do Conselho Deliberativo do FNDE, que atualizou diversos instrumentos relacionados à gestão do PNAE pelas entidades executoras (BRASIL, 2020b). Ainda em 2020, o PNAE esteve submetido às regras da Resolução CD nº 02, que previu alternativas para a execução do PNAE no período de pandemia, de modo a estimular os gestores locais a continuar adquirindo gêneros alimentícios, mesmo diante da suspensão das aulas presenciais e, conseqüentemente, não interromper o fornecimento de alimentação aos escolares (BRASIL, 2020a).

Em que pese todas as exigências legais e regulamentações, não é difícil encontrar situações em que o percentual mínimo é desrespeitado, não se alcançando, anualmente, os 30% de recursos destinados à aquisição de alimentos da AF previstos em Lei. E, por vezes, sem qualquer aquisição de gêneros alimentícios da AF. O descumprimento do mínimo legal pode ser estudado de diferentes perspectivas, mas, sem dúvidas, a maior inquietação diz respeito à (in) segurança alimentar dos (as) agricultores (as) familiares que deixam de acessar os recursos do PNAE, assim como a comunidade escolar que tem comprometido o direito à alimentação adequada e saudável, sobretudo em período de crises sanitárias.

Diante disto, o presente estudo se dedica a analisar a participação da agricultura familiar em sete municípios que compõem a Microrregião do Rio Vermelho, no estado de Goiás: Araguapaz-GO, Aruanã-GO, Britânia-GO, Faina-GO, Goiás-GO, Matrinchã-GO e Santa Fé de Goiás-GO.

Ainda que circunvizinhos, os municípios analisados possuem características particulares quanto ao potencial de fornecimento de alimentos da agricultura familiar (Tabela 1) tendo em vista que o contingente de agricultores familiares aptos para contratar junto às entidades executoras (EEx) é distinto nos municípios analisados, levando em consideração o número de DAPs (Declaração de Aptidão ao Pronaf) ativas.

Entretanto, ainda que haja significativa distinção do número de agricultores familiares com a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP)¹, que é documento essencial para que a AF acesse diversas políticas públicas, as contratações podem ser estabelecidas através da mobilização e articulação dos agricultores familiares do território para que, assim, possam suprir a demanda dos diversos municípios.

Tabela 1: Dados socioeconômicos e da agricultura familiar de municípios goianos

| Município | Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP | | |
|----------------------|---------------------------------------|-----------|----------|
| | Físicas | Jurídicas | Inativas |
| Araguapaz-GO | 211 | 2 | 242 |
| Aruanã-GO | 12 | - | 111 |
| Britânia-GO | 14 | - | 30 |
| Faina-GO | 282 | - | 641 |
| Goiás-GO | 342 | 1 | 832 |
| Matrinchã-GO | 54 | - | 216 |
| Santa Fé de Goiás-GO | 55 | - | 122 |

Fonte: Elaborada pelos autores com dados da SEAD (2021).

Dentre os municípios analisados, Goiás-GO é o que possui maior contingente de agricultores (as) familiares aptos à comercialização junto ao PNAE, com 342 DAPs familiares e uma DAP jurídica. Em seguida, Faina-GO e Araguapaz-GO também se destacam com o quantitativo de DAPs familiares ativos, com 282 e 211, respectivamente.

¹ Destaca-se que, no período estudado, 2019-2020, esteve vigente a DAP enquanto documento de identificação e enquadramento dos (as) agricultores (as) familiares às políticas públicas de desenvolvimento rural. Contudo, sua emissão foi feita até 31 de outubro de 2022, passando a ser substituída pelo Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF).

Muito embora se perceba toda a capacidade desses municípios quanto ao potencial da agricultura familiar, o número de DAPs inativas é relativamente significativo, sobretudo em Goiás-GO, Faina-GO e Araguapaz-GO, com 832, 641, 242, respectivamente. Nesses três municípios a quantidade de DAPs inativas supera o de ativas. O que se tem, diante destes números, é a impossibilidade de comercialização ao PNAE e de acesso a diversas políticas públicas voltadas a AF, pela ausência do principal documento de formalização deste público.

O estudo almeja responder a um questionamento formulado no sentido da participação e acesso da agricultura familiar aos recursos do PNAE durante a pandemia da COVID-19 em municípios da Microrregião do Rio Vermelho, em Goiás. De forma preliminar, admite-se como hipótese o desamparo da agricultura familiar, em grupos individuais e formais, quanto ao PNAE durante o período analisado.

Pretende-se com este estudo colaborar com o controle social da política pública de fomento à alimentação escolar com recursos federais geridos pelo FNDE, além de atentar para o papel do PNAE na promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Metodologia

Para o desenvolvimento do estudo pretende-se, inicialmente, identificar os dados relativos à execução financeira do PNAE dos municípios objeto de estudo, com intuito de se verificar o percentual de aquisição de alimentos dos agricultores familiares. Além disso, dentre os dados coletados, será analisado o perfil da agricultura familiar (que no estudo será, por vezes, tratada pela abreviatura “AF”) que teve acesso aos do PNAE, enquadrando-a em: grupos individuais (detentores de DAP física) e grupos formais (que possuem de DAP jurídica).

O trabalho é de natureza qualitativa, adotando-se como procedimento a análise de documentos de acesso público disponíveis na plataforma do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SGPC), além da plataforma do Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIGEF), ambos geridos pelo FNDE. São utilizados, em síntese: extratos de contas correntes oficiais do PNAE, ligadas a cada município, dentro do período estipulado; relação de documentos demonstrativos de receitas e despesas do PNAE nos municípios (2019-2020); documentos de pagamentos com recursos do programa (2019-2020); e detalhamento de prestação de

contas quanto aos itens adquiridos com recursos do PNAE (2019-2020). Também são utilizados dados públicos de DAP, para se analisar o quantitativo de agricultores familiares (individuais e em grupos formais) que estão aptos a acessar ao programa.

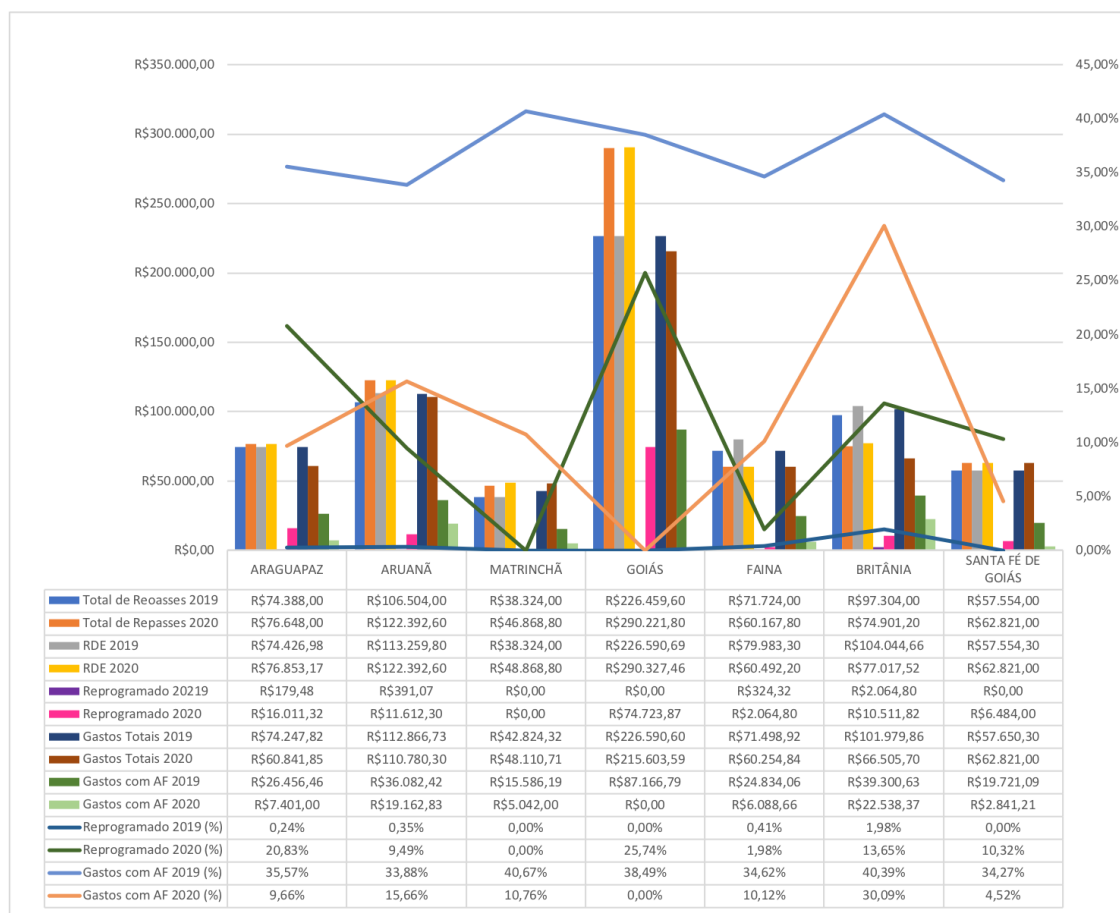
Quanto à linha temporal, com foco em 2019 e 2020, se dá em virtude da disponibilização de dados após consolidação nos sistemas públicos de transparência e controle social do programa analisado. Assim, em 2022, quando da elaboração do estudo, estavam consolidados os dados até 2020, visto que, de acordo com as normativas do programa, os gestores locais possuem prazos estabelecidos (até o primeiro semestre do exercício seguinte) para prestação de contas. Em seguida, o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE) possui um prazo para analisar a emitir parecer para: aprovar, desaprovar ou aprovar com ressalvas. Esses prazos, nos últimos anos, foram recorrentemente alterados e prorrogados, o que acaba por comprometer a consolidação final e, conseqüentemente, a divulgação dos dados nas plataformas pertinentes.

Resultados e Discussão

Os dados coletados nas prestações de contas dos municípios analisados abrem espaço para uma visualização panorâmica acerca da execução do PNAE durante um período de crise sanitária, como o da pandemia da COVID-19. Para efeito de análise comparativa, utiliza-se o ano de 2019 como parâmetro de um período tradicional, sem anormalidades, emergências e calamidades decretadas.

A Figura 1 apresenta os principais dados da execução financeira do PNAE nos municípios analisados, com números relativos aos repasses totais do FNDE aos municípios – nos exercícios financeiros 2019 e 2020; recursos disponíveis no exercício (RDE), com a somatória dos repasses e o saldo reprogramado do exercício anterior; saldo reprogramado para o exercício seguinte; total de recursos empregados na compras de gêneros alimentícios para a alimentação escolar; e os gastos totais com compras diretas da agricultura familiar. Os números levantados possibilitam aferir percentuais importantes para a análise de execução financeira do PNAE: percentual de reprogramação para o exercício seguinte que, atualmente, tem seu teto fixado em 30% do RDE; e o percentual mínimo de aquisição da agricultura familiar.

Figura 1: Levantamento da execução financeira do PNAE em municípios da Microrregião do Rio Vermelho (2019-2020)



Fonte: SIGPC/FNDE (2019-2020) e SIGEF/FNDE (2019-2020).

Org.: Os autores.

Os dados levantados (Figura 1) apontam para variação em relação aos repasses do FNDE às entidades executoras em 2020, sendo em cinco municípios um acréscimo na ordem de: 28,15%, em Goiás-GO; 22,29%, em Matrinchã-GO; 9,15%, em Santa Fé de Goiás-GO; 5,52%, em Aruanã-GO; 3,03%, em Araguapaz-GO. No entanto, nos municípios de Britânia-GO e Faina-GO houve uma perda nos repasses – em 2020 – na ordem de 23,02% e 16,11%, respectivamente. O decréscimo nos repasses, de acordo com o que foi analisado, não tem relação com sanções administrativas por descumprimento de regras legais ou normativas do FNDE, o que sugere atenção especial do controle social (CAE) e demais autores sociais envolvidos no PNAE nos municípios para que sejam apuradas as causas da queda nos valores transferidos em um ano de crise, tendo em vista que houve previsão de repasses extras – como se verá adiante.

A variação entre os valores de 2019 e 2020, observada no total de repasses (Figura 1), está fundada na publicação da Resolução CD nº 20, de 02 de dezembro de 2020, que estabeleceu a possibilidade haver repasses extras às entidades executoras nos anos em que houver situações de crises e emergências nacionais com estado de calamidade ou de emergência decretada (BRASIL, 2020c). E, de fato, dando cumprimento ao que foi estabelecido na Resolução, o FNDE aportou parcelas extras, sendo uma no mês de dezembro de 2020 e outra no mês de janeiro de 2021.

Os recursos disponíveis no exercício (RDE) cresceram em cinco dos sete municípios estudados, superando de 3% a 28% nessas entidades executoras. O município de Goiás-GO foi o que teve a maior variação em 2020, cerca de 28,12%, visto que passou de R\$ 226.590,69 (2019) para R\$ 290.327,46 (2020). Em seguida, Matrinchã-GO teve um acréscimo de 27,51% em 2020, com recursos na ordem de R\$ 38.324,00 (2019) e R\$ 48.868,80 (2020). Os municípios de Santa Fé de Goiás-GO e Araguapaz-GO obtiveram um ganho em RDE de 9,15% e 3,25%, respectivamente.

Dois municípios registraram queda no RDE em 2020, por consequência da queda de repasses do FNDE. Britânia-GO teve R\$ 27.027,14 a menos disponível no caixa de 2020, o que significa aproximadamente 25,97% a menos que o ano anterior. O município de Faina-GO também teve menos recursos disponíveis para 2020, cerca de R\$ 19.491,10, importando 24,36% de queda.

Quanto aos gastos totais realizados com os recursos do PNAE (Figura 1), houve significativa alteração no volume de recursos empregados nas aquisições para alimentação escolar em 2020, com destaque para os que reduziram as compras em: 34,78%, em Britânia-GO, de R\$ 101.979,86 (2019) para R\$ 66.505,70 (2020); 18,05%, em Araguapaz-GO, de R\$ 74.247,82 (2019) para R\$ 60.841,85 (2020); 15,72%, em Faina-GO, de R\$ 71.498,92 (2019) para R\$ 60.254,84 (2020); 4,84%, em Goiás-GO, de R\$ 226.590,60 (2019) para R\$ 215.603,59 (2020).

Por outro lado, dois municípios aumentaram as aquisições totais com os recursos do PNAE no ano de 2020, na ordem de: 12,34%, em Matrinchã-GO, de R\$ 42.824,32 (2019) para R\$ 48.110,71 (2020); 8,96%, em Santa Fé de Goiás-GO, R\$ 57.650,30 (2019), R\$ 62.821,00 (2020).

Apenas Aruanã-GO manteve a média de gastos, com uma pequena redução de 1,84% em 2020 com relação ao ano anterior, passando de R\$ 112.866,73 (2019) para R\$ 110.780,30 (2020).

O percentual de aquisição da agricultura familiar superou a expectativa para o ano de 2019, de modo que o mínimo legal foi cumprido em números de: 40,39%, em Britânia-GO; 38,49%, em Goiás-GO; 35,57%, em Araguapaz-GO; 34,62%, em Faina-GO; 34,27%, em Santa Fé de Goiás-GO; 34,13%, em Matrinchã; 40,67%, em Aruanã-GO. Os recursos totais destinados à AF em 2019, nos sete municípios, foram na ordem de R\$ 226.921,96, merecendo destaque o município de Goiás-GO que contratou R\$ 87.166,79.

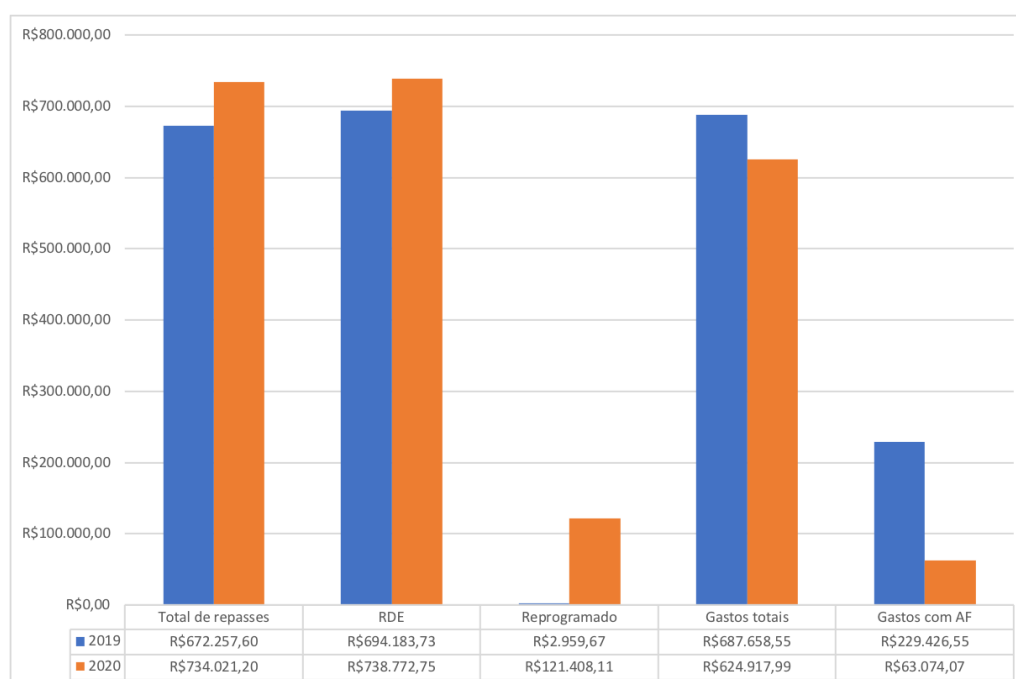
Verifica-se, ainda, que os municípios de Goiás-GO e Aruanã-GO possuem o maior volume de repasses do FNDE dentre os oito municípios analisados e que tiveram movimento similar de aumento de reprogramação no ano de 2020. Neste sentido, os dados revelam que quando o movimento da execução financeira está para aumento de repasses e de reprogramação, a constatação é de que ao menos uma das situações poderá ser constatada: há uma queda significativa nos gastos totais; ou uma baixa aquisição de alimentos da agricultura familiar, ou mesmo a inexistência da compra. Goiás-GO e Aruanã-GO não respeitaram o mínimo legal que, no caso de Goiás, sequer contratou com a agricultura familiar no período pandêmico.

Já na visualização dos três municípios com o menor volume de repasses anuais (Matrinchã-GO, Santa Fé de Goiás-GO e Faina-GO), os dados da Figura 1 apontam para um movimento controverso, na medida em que mantiveram as contratações gerais com recursos do PNAE (gastos totais), além de baixa reprogramação e um desempenho ínfimo nas aquisições da agricultura familiar. O ponto a ser observado está na manutenção de gastos totais que, no caso desses municípios, são alcançados através compras com fornecedores comuns (mercados, atacadões, distribuidoras) e que estão submetidos aos procedimentos licitatórios normais por meio de pregão.

A Figura 2 expõe o volume total dos números analisados no conjunto dos oito municípios objeto do estudo, apresentando os números totais – nos exercícios 2019 e 2020 – sobre os repasses totais do FNDE para o PNAE; RDE; valores reprogramados para o exercício seguinte; os gastos totais dos recursos do PNAE; e os gastos totais com a agricultura familiar. Diante dos dados, é preciso rememorar que, em virtude da possibilidade de repasses extras trazida pela Resolução CD nº 20/2020, os números relativos aos repasses e, por óbvio,

do RDE são maiores no exercício 2020. A maior disponibilidade de recursos no caixa das entidades executoras desafia as gestões locais para a boa execução do programa no caminho da eficiência dos gastos, principalmente em direcionar o maior volume possível na alimentação escolar e evitar reprogramações para exercícios seguintes.

Figura 2: Volume total da execução financeira do PNAE em municípios da Microrregião do Rio Vermelho (2019-2020)



Fonte: SIGPC/FNDE (2019-2020) e SIGEF/FNDE (2019-2020).

Org.: Os autores.

Na análise da Figura 2 os dados positivos ficam limitados aos repasses totais e, por consequência, aos recursos totais disponíveis no exercício. Em 2020 os repasses do FNDE acrescentaram, globalmente, R\$ 61.763,60 ao conjunto dos municípios, uma variação de 9,18% em relação ao ano anterior. Dado o incremento de repasses, os recursos totais disponíveis em caixa subiram em 6,42%, significando pouco mais de R\$ 44.589,02 a mais aos sete municípios.

Mas, um dado financeiro que, quando em alta, não é positivo diz respeito à reprogramação de recursos para o exercício seguinte. O volume saltou de R\$ 2.959,67 (2019) para R\$ 121.408,11 (2020), uma diferença na ordem de R\$ 118.448,44, o que aponta para um aumento de aproximadamente 4.000%. O aumento significativo se deu, sobretudo, em

virtude da alta reprogramação do município de Goiás-GO em 2020, visto que neste último exercício foram reprogramados R\$ 74.723,87.

O acréscimo de recursos em caixa e a alta reprogramação implicada, como consequência imediata, uma baixa aplicação de recursos – gerais e/ou na agricultura familiar – na alimentação escolar, o que pode prejudicar o cumprimento do direito à alimentação aos escolares, sobretudo no caso de 2020, em período de crise sanitária. Tal se comprova na repercussão nos gastos totais que caíram aproximadamente 9,12% no ano de pandemia da COVID-19, uma importância calculada em R\$ 62.740,89 de diferença entre os dois anos.

Quanto aos gastos com a agricultura familiar, o ano de 2020 foi ainda mais agressivo, com uma queda de 72,20% nas aquisições diretas com os recursos do PNAE, que passaram de R\$ 226.921,96 (2019) para R\$ 63.074,07, uma diferença de R\$ 163.847,89. A diminuição no ritmo destas contratações é desproporcional quando se compara com as demais contratações com outros fornecedores. Neste aspecto, se destaca o município de Goiás-GO, que em 2020 teve o maior volume de recursos disponíveis para o exercício, mas que não fez aquisições junto aos agricultores familiares.

Diante dos números levantados, percebe-se que as gestões destes municípios não tiveram êxito nas contratações da agricultura familiar, mesmo diante da simplificação a que se submete, ou seja, por dispensa de licitação, por meio de chamada pública. Por outro lado, tiveram sucesso na aplicação de recursos aos demais fornecedores - comuns - com a realização de procedimentos licitatórios, que são pautados em procedimentos mais rígidos, burocráticos e que, não raro, tem como beneficiários grandes fornecedores atacadistas e distribuidores.

Participação da agricultura familiar nas aquisições de gêneros alimentícios com recursos do PNAE

Um fator importante na análise da gestão do PNAE está no acesso da agricultura familiar aos recursos do programa ou, sob outra ótica, na forma com que as entidades executoras organizam a logística de compras da alimentação escolar que possa inserir a produção local.

O ponto de partida acerca desses valores está no parâmetro mínimo estabelecido pela Lei nº 11.947/09 que fixou em 30% o percentual mínimo de aquisição de gêneros

alimentícios diretamente da agricultura familiar. A base de cálculo a que se refere a Lei é aclarada pela Resolução CD nº 06/2020, na medida em que o percentual mínimo deve ser calculado com base nos repasses totais realizados pelo FNDE às entidades executoras dentro de um exercício.

Como já mencionado, em 2020 os municípios tiveram uma disponibilidade de repasses e de recursos disponíveis para o exercício superior aos anos anteriores, o que ensejaria uma aplicação maior nos gastos com gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar.

A Figura 3 apresenta os dados relativos às aquisições junto aos agricultores familiares, de modo a estabelecer um comparativo do desempenho dos municípios, enquanto entidade executora, na gestão das contratações junto aos agricultores familiares. Expõe, ainda, valores que seriam necessários para se atingir o percentual mínimo legal na aquisição de gêneros alimentícios, levando em consideração a base de cálculo de cada município estudado.

Em 2019, todos os municípios alcançaram e, em alguns casos, superaram o percentual mínimo legal de 30%, o que não foi acompanhado no ritmo de compras de 2020, visto que apenas dois municípios cumpriram o estabelecido pela Lei. É preciso que se dê atenção aos municípios que tiveram baixo desempenho com compras dos agricultores familiares, mas que, de forma controversa, possuem volume importante de DAPs ativas – instrumento essencial para acesso da agricultura familiar ao PNAE. Assim, dos seis municípios que não alcançaram o mínimo legal, cinco deles são os que detêm maior número de DAPs (físicas e jurídicas) ativas.

O ritmo de superação do parâmetro legal para aquisições é totalmente inverso no ano de 2020 (Figura 3), que teve somente no município de Britânia-GO um desempenho capaz de alcançar o mínimo de contratações, em um percentual de 30,09%, somando R\$ 22.538,37 em aquisições deste público, ainda assim, com uma queda de R\$ 16.762,26 em relação ao ano anterior. Os outros seis municípios estiveram distantes do tido como ideal para a gestão dos recursos, ficando somente o município de Goiás-GO sem direcionar qualquer valor às compras da AF.

Em Aruanã-GO, a distância entre o esperado e o contratado ficou em R\$ 17.554,95, em 2020, visto que atingiu 15,66% em compras da AF, uma redução de R\$ 16.919,59 em relação a 2019. Santa Fé de Goiás-GO precisaria adquirir, em 2020, R\$ 16.005,09 a mais para se ter pelo menos 30% dos valores recebidos do FNDE direcionados à AF. Neste ano, o

município contratou R\$ 2.841,21, R\$ 16.879,88 a menos do que em 2019 – que foi de R\$ 19.721,09.

Figura 3: Levantamento da participação da agricultura familiar nos recursos do PNAE em municípios da Microrregião do Rio Vermelho (2019-2020)



Fonte: SIGPC/FNDE (2019-2020) e SIGEF/FNDE (2019-2020).

Org.: Os autores.

No município de Araguapaz-GO, em 2020, as aquisi es somaram R\$ 7.401,00, representando 9,66% dos recursos repassados pelo FNDE, diferente dos R\$ 26.456,46 do ano anterior, uma queda de R\$ 19.055,46. A EEx precisaria adquirir R\$ 15.593,40 a mais em 2020 para se chegar ao mínimo ideal estabelecido pela Lei.

No ano de 2020, Faina-GO comprou R\$ 6.088,66 da AF, mas com expectativa legal de que adquirisse R\$ 11.961,68 a mais neste período, o que implicou em desempenho percentual de 10,12%. Quando se compara os gastos de 2020 com o ano anterior, as compras da AF caíram R\$ 18.745,40.

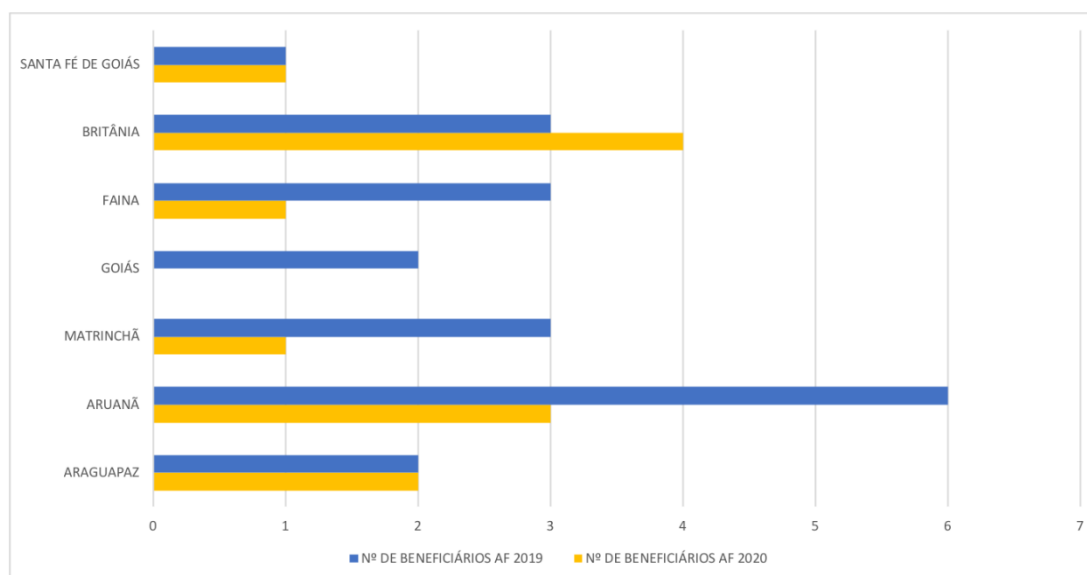
Matrinh -GO, para chegar ao mínimo legal, precisaria comprar R\$ 9.018,64 a mais do que os R\$ 5.042,00 registrados em 2020. Dada a distância entre os valores, o município obteve apenas 10,76% dos recursos destinados   AF, em 2020, diferente dos 40,67% do ano

anterior. Na análise dos dois exercícios se verifica que as compras da AF tiveram redução de R\$ 10.544,19.

Por fim, destaca-se, novamente, o baixo desempenho do município de Goiás-GO na gestão do PNAE em ano de pandemia da COVID-19, uma vez que não assistiu a AF com recursos destinados à alimentação escolar. Importante atentar para os dados da Figura 3 no que se refere ao valor necessário para que o município cumprisse os 30% direcionados à AF, que ficou em R\$ 87.063,54. Este valor é similar ao que já havia sido empregado pelo município no ano anterior, que foi de R\$ 87.166,79, quando atingiu os 38,49% de contratações da AF. Implica dizer que se o município mantivesse o ritmo de contratações para a alimentação escolar do ano anterior, sem dúvidas cumpriria – e superaria – o percentual minimamente exigido pela Lei para aplicação na agricultura familiar.

Na Figura 4 são apresentados dados acerca do total de agricultores familiares que tiveram acesso aos recursos do PNAE nos dois exercícios analisados, considerando os dois grupos verificados em seguida (grupos individuais e formais).

Figura 4: Levantamento do número de beneficiários da agricultura familiar que acessaram recursos do PNAE em municípios da Microrregião do Rio vermelho (2019-2020)



Fonte: SIGPC/FNDE (2019-2020).

Org.: Os autores.

A participação da AF foi maior no exercício 2019 em quatro dos sete municípios estudados. Em Faina-GO, dos três beneficiários que acessaram os recursos, um foi grupo formal e dois pertenciam ao grupo individual. Em Matrinchã-GO, todos os três que venderam

para o PNAE são individuais, de igual forma em Britânia-GO. Aruanã-GO teve a participação de seis sujeitos da AF, sendo apenas um do grupo formal. Em Araguapaz-GO e Santa Fé de Goiás-GO, a predominância foi de grupos individuais, com acesso de dois e um, respectivamente.

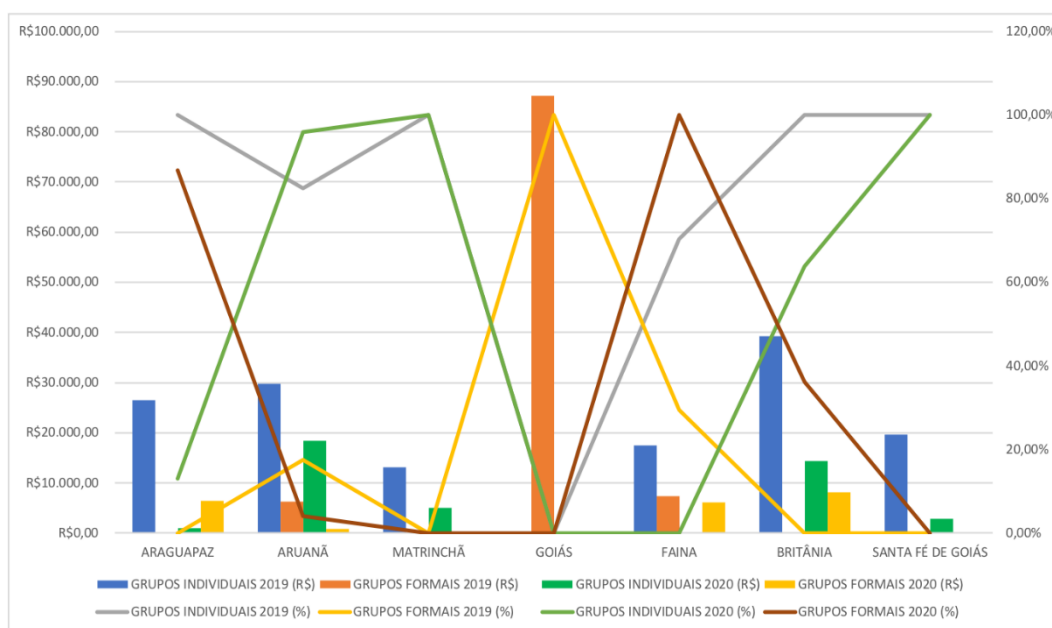
No município de Britânia-GO, em 2020, os recursos foram direcionados a um grupo formal e três individuais. Nos demais municípios a participação da AF diminuiu (Faina-GO, Goiás-GO, Matrinchã-GO e Aruanã-GO) ou se manteve no mesmo patamar (Santa Fé de Goiás-GO e Araguapaz-GO).

Já os dados da Figura 5 dizem respeito ao levantamento realizado sobre o enquadramento dos agricultores que acessaram os recursos do PNAE nos municípios estudados. De acordo com as normativas do PNAE, sobretudo a Resolução CD nº 06/2020, a AF pode participar da chamada pública de forma individualizada (grupo individual), devendo, dentre outras exigências, possuir uma DAP física ativa. Também pode ocorrer de forma coletiva (grupo formal), caracterizado por agrupamento associativo típico da AF, que possua uma DAP jurídica ativa. Há, ainda, a possibilidade de os agricultores familiares se unirem em grupos informais para que possam ganhar prioridade na análise das propostas submetidas à chamada pública. As normas ainda preveem a participação de centrais de cooperativas, que são pessoas jurídicas que fomentam a produção e comercialização de gêneros alimentícios de outras cooperativas da AF.

De todas as previsões, são individuais e formais os fornecedores mais frequentes nas contratações em pequenos e médios municípios. Nos municípios objeto deste estudo, foram essas duas modalidades que estiveram presentes nas prestações de contas dos anos de 2019 e 2020, não havendo qualquer registro de participação de grupos formais ou de centrais de cooperativas.

Assim, a Figura 5 mostra os resultados em reais e percentuais da participação da AF de acordo com os dois enquadramentos abordados (grupos individuais e grupos formais), levando em consideração não somente o ano de 2020, mas também o exercício 2019 como forma de comparativo da gestão dos recursos destinados à AF.

Figura 5: Levantamento da participação da AF enquanto grupo de fornecedores do PNAE em municípios da Microrregião do Rio vermelho (2019-2020)



Fonte: SIGPC/FNDE (2019-2020).

Org.: Os autores.

No ano de 2019, o fornecimento de gêneros alimentícios para o PNAE se deu de forma predominante por grupos individuais em seis dos sete municípios estudados. Aruanã-GO também obteve maior percentual de aquisição junto aos individuais (85,50%) quando comparados os grupos formais (17,50%). Em Araguapaz-GO a totalidade das contratações foram de grupos individuais, assim como Britânia-GO, Matrinchã-GO e Santa Fé de Goiás-GO. No município de Faina-GO o total dos grupos individuais ficou em 70,45% e dos grupos formais em 29,55%.

Ainda sobre o grupo de fornecedores, o município de Goiás foi o único, de todos analisados, que registrou uma realidade inversa à maioria, visto que em 2019 todas as aquisições com recursos do PNAE foram de grupos formais.

Já em 2020, a maior participação também foi dos grupos individuais em cinco dos municípios estudados. Entretanto, em Araguapaz-GO a maior parte dos recursos foi acessada por fornecedores formais (86,83%), da mesma forma que em Faina-GO (100%). Em Matrinchã-GO e Santa Fé de Goiás-GO as contratações foram feitas exclusivamente dos grupos individuais; e em Aruanã-GO as compras foram de 95,97%. Britânia-GO verificou um percentual de 63,89% com os individuais.

Considerações Finais

A partir do estudo aprofundado dos dados de municípios goianos daquele que foi o primeiro exercício financeiro impactado pela pandemia da COVID-19, o ano de 2020, verificou-se que a agricultura familiar esteve vulnerável à falta de gestão eficiente do PNAE, o que pode indicar ausência de planejamento de compras institucionais sólidas e bem articuladas com a agricultura familiar.

Diante do estudo apresentado, que explorou dados de sete municípios do Território do Rio Vermelho-GO, apurou-se que houve queda na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura em todos os municípios analisados, muito embora o volume de recursos repassados pelo FNDE tenha aumentado. É preciso ressaltar que, mesmo diante de quedas significativas, em apenas um caso o percentual de 30% legalmente exigido foi respeitado no período de pandemia, a saber: Britânia-GO, com 30,9% dos recursos recebidos direcionados à AF. Nos demais municípios o percentual não passou dos 15%.

É preciso que se destaque o baixo desempenho município de Goiás-GO que é, dentre os municípios analisados, o que possui o maior número de agricultores familiares com DAPs ativas e que detém o maior volume de recursos repassados pelo FNDE para PNAE e com maior volume disponível em caixa. Mesmo diante de todo o potencial do município, não houve aquisição de qualquer valor da AF no ano de 2020, o que acaba por deixar desamparada – no contexto de uma política pública importante de desenvolvimento rural – todos (as) os (as) agricultores familiares que fornecem alimentos para a alimentação escolar local, escolares que igualmente são impactados, visto que as compras da agricultura familiar contribuem significativamente para a alimentação adequada e saudável. Por outro lado, o município manteve seu ritmo de contratações com outros fornecedores (comuns), que são submetidos a procedimentos licitatórios, ou seja, demandam mais empenho técnico e administrativo da gestão da EEx quando comparada à chamada pública da agricultura familiar.

A participação, antes e durante a pandemia, se deu de forma majoritária de agricultores familiares individuais, com exceção do município de Goiás-GO que em 2019 contratou exclusivamente de grupos formais. Estas informações são importantes para as entidades responsáveis pela execução de políticas de assistência técnica de âmbito local, de modo a estudar possibilidades de incentivo ao associativismo e cooperativismo da AF.

Destaca-se que o estudo não teve por escopo analisar a qualidade nutricional e o cumprimento dos requisitos de ofertas de alimentos exigidos nas resoluções e notas técnicas do FNDE, mas que dá importante subsídio para que essa análise seja realizada em momento posterior, sobretudo com o intuito de se aferir a diversidade nutricional necessária para a qualidade de vida dos beneficiários da alimentação escolar.

Referências

AMORIM, Ana Laura Benevenuto de; RIBEIRO JÚNIOR, José Raimundo Sousa; BANDONI, Daniel Henrique. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.54, n.4, p. 1134-1145, jul.- ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/3M5gJhkvYCFvmJKZqZyCYQ/?lang=pt>. Acesso em: 19 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm. Acesso em: 11 jan. 2022.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 2 de 9 de abril de 2020**. Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus – Covid-19. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13453-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%B0-02,-de-09-de-abril-de-2020>. Acesso em: 06 jan. 2022. 2020a.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 6 de 8 de maio de 2020**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13511-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-6,-de-08-de-maio-de-2020>. Acesso em: 6 jan. 2022. 2020b.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 20 de 2 de dezembro de 2020**. Altera a Resolução/CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13923-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%B0-20,-de-02-de-dezembro-de-2020>. Acesso em: 6 jan. 2022. 2020c.

BRASIL. Casa Civil. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). **Extrato de Declaração de Aptidão ao PRONAF**. Disponível em: <http://smap14.mda.gov.br/extratodap/>. Acesso em: 17 jan. 2022.

HESPANHOL, Rosangela Aparecida de Medeiros. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como constituintes dos mercados institucionais de alimentos. In: NEVES NETO, Carlos de Castro; HESPANHOL, Antônio Nivaldo; HESPANHOL, Rosangela Aparecida de Medeiros (org.). **Políticas Públicas & desenvolvimento rural no Brasil**: os mercados institucionais de alimentos e os programas de microbacias. Curitiba: CRV, 2016. p. 15-24.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html>? Acesso em: 13 jan. 2022.

MIZUNO, Bernardi Patrícia; COSTA, Sérgio Marques; ARANA, Alba Regina Azevedo; ULIANA, Maíra Rodrigues. Políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil e sua relação com a agricultura familiar. **Campo-Território: revista de geografia agrária**, v. 16, n. 40, p. 91-114, abr., 2021. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/57643>. Acesso em: 19 fev. 2022.

SANTOS, Tiago Rocha; AUGUSTO, Hélder dos Anjos; SANTOS, Lucas Rocha, PAULA, Andréa Maria Narciso Rocha de. As políticas públicas e a sustentabilidade da agricultura brasileira. **Campo-Território: revista de geografia agrária**. v. 15, n. 38, p. 31-51, dez., 2020. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/53527>. Acesso em: 19 fev. 2022.

SOARES, Panmela *et al.* Programa Nacional de Alimentação Escolar com promotor de sistemas alimentares locais, saudáveis e sustentáveis: uma avaliação de execução financeira. **Ciência & Saúde Coletiva**. v. 23. n. 12. p. 4189-4197. 2018. Disponível em: http://old.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232018001204189&script=sci_abstract. Acesso em: 23. jan. 2022.

| |
|--|
| Recebido em 15/08/2022 Aceito para publicação em 28/12/2022 |
|--|