



FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO  
GROSSO DO SUL/CÂMPUS DO PANTANAL  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO EM ESTUDOS FRONTEIRIÇOS



**GISELE MARIA BARBOSA DA CRUZ E OLIVEIRA**

**COMPRAS PÚBLICAS DA AGRICULTURA FAMILIAR COMO INDUTORAS DO  
DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL NA FRONTEIRA BRASIL-  
BOLÍVIA**

**CORUMBÁ/MS  
2021**

**Gisele Maria Barbosa da Cruz e Oliveira**

**COMPRAS PÚBLICAS DA AGRICULTURA FAMILIAR COMO INDUTORAS DO  
DESENVOLVIMENTO RURAL NA FRONTEIRA BRASIL-BOLÍVIA**

Relatório de defesa de dissertação apresentado ao Curso de Pós-Graduação Mestrado em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento, ordenamento territorial e meio ambiente.

Orientador: Dr. Edgar Aparecido da Costa

**Corumbá/MS**

**2021**

**GISELE MARIA BARBOSA DA CRUZ E OLIVEIRA**

**COMPRAS PÚBLICAS DA AGRICULTURA FAMILIAR COMO INDUTORAS DO  
DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL NA FRONTEIRA BRASIL-  
BOLÍVIA**

Relatório de Defesa de Dissertação apresentado ao Curso de Pós-Graduação Mestrado em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre. Aprovado em --/--/2021, com Conceito \_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Dr. Edgar Aparecido da Costa – Orientador**  
(Universidade Federal do Mato Grosso do Sul)

---

**Dr<sup>a</sup>. Aiesca Oliveira Pelegrin – Avaliadora interna**  
(Universidade Federal de Mato Grosso do Sul/CPGEF; Embrapa Pantanal)

---

**Dr. Sandro Benedito Sguarezi – Avaliador externo**  
(Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT)

---

**Dr<sup>a</sup>. Beatriz Lima de Paula Silva – Suplente interna**  
(Universidade Federal de Mato Grosso do Sul/CPGEF)

---

**Dr. Alberto Feiden – Avaliador externo**  
(Embrapa Pantanal)

Dedico essa dissertação especialmente à Deus,  
minha família, e a meu orientador, pelo apoio  
que possibilitou a conclusão desta pesquisa.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus, pela perseverança e inspiração a mim infundidas durante o curso deste Mestrado, e pelo sentido que a fé proporcionou à minha vida.

À minha família pelo apoio e compreensão, durante não somente a conclusão deste Mestrado, mas toda a minha trajetória acadêmica.

Ao meu noivo João, pelo incentivo e apoio na conclusão de todas as fases deste Mestrado, desde a inscrição no processo seletivo à conclusão da dissertação. Trilhar este caminho ao seu lado foi fundamental para os resultados alcançados.

Aos amigos e colegas de mestrado e de trabalho, pelo incentivo nos momentos de cansaço, compreensão pelos momentos de ausência e alegria proporcionada pelo companheirismo sempre presente.

Aos professores do MEF, pelos conhecimentos repassados ao longo das diversas disciplinas cursadas, que me auxiliaram na construção desta pesquisa e em obter um novo olhar sobre o território fronteiriço.

Aos professores membros da banca de qualificação e da avaliação da dissertação, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Aiesca Oliveira Pelegrin e Dr. Sandro Benedito Sguarezi, pelos apontamentos e contribuições que auxiliaram enormemente na finalização desta pesquisa.

Ao prof. Edgar Aparecido da Costa, cujos conhecimentos repassados durante a orientação foram fundamentais para a construção desta pesquisa. Agradeço a todo o tempo dispendido com o auxílio, pelo direcionamento sempre pertinente e pela acessibilidade no contato.

Agradeço à Secretaria do MEF, pela solicitude, ao IFMS, que me permitiu a dedicação integral durante parte desta pesquisa e a todos que contribuíram na prestação de informações que construíram esta dissertação.

## RESUMO

Neste estudo, busca-se discutir a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PAA) nos municípios fronteiriços, bem como demonstrar a influência da fronteira nos preços praticados pela agricultura familiar local, com demonstração da fonte mais adequada de pesquisa de preços para aplicação nestas políticas governamentais. Adota-se, como estudo de caso, o município de Corumbá. Trata-se de uma pesquisa de natureza aplicada, com utilização de revisão bibliográfica, documental e conversas informais com atores envolvidos no processo de execução dos programas. Os dados obtidos são tratados de forma quantitativa e organizados em tabelas e gráficos. O fluxo de mercadorias e pessoas entre as cidades do arranjo fronteiriço estudado é intenso. Observa-se que muitos bolivianos comercializam produtos, principalmente roupas e alimentos, nas feiras livres realizadas diariamente no lado brasileiro da fronteira, o que impacta na comercialização dos produtos de agricultores brasileiros. Contudo, a execução do PAA e do PNAE no município ainda se mostra aquém de sua potencialidade. A não aquisição dos produtos pela merenda escolar não ocorre por conta da falta de produção, mas da organização pouco eficiente dos agricultores e da incompreensão da sazonalidade produtiva por parte dos elaboradores dos editais/chamadas públicas. Os agricultores fronteiriços bolivianos, apesar de mais especializados em alguns tipos de hortaliças (alface, couve, cheiro verde) não podem participar do processo, pois se trata de uma política pública nacional que não considera o arranjo territorial em que o município se encontra. Contudo, estão nas feiras livres e nas vendas ao comércio local. Dessa forma, o PNAE e o PAA ganham especial relevância para a agricultura familiar dos municípios brasileiros de fronteira, pois funcionam como uma reserva de mercado.

**Palavras-chave:** Fronteira, segurança alimentar, políticas públicas, merenda escolar.

## ABSTRACT

In this study, we seek to discuss the implementation of the National School Feeding Program (PNAE) and the National School Feeding Program (PAA) in border municipalities, as well as demonstrate the influence of the border on prices charged by local family farming, with demonstration of most suitable source of price research for application in these government policies. The city of Corumbá is adopted as a case study. This is an applied research, using bibliographical and documental review and informal conversations with actors involved in the program execution process. The data obtained are treated quantitatively and organized in tables and graphs. The flow of goods and people between the cities of the studied border arrangement is intense. It is observed that many Bolivians sell products, mainly clothing and food, in open markets held daily on the Brazilian side of the border, which impacts the marketing of products from Brazilian farmers. However, the execution of the PAA and the PNAE in the municipality is still below its potential. The non-acquisition of products through school lunches does not occur because of the lack of production, but because of the inefficient organization of farmers and the lack of understanding of production seasonality by the producers of public notices/public calls. Bolivian frontier farmers, despite being more specialized in some types of vegetables (lettuce, cabbage, green smell) cannot participate in the process, as this is a national public policy that does not consider the territorial arrangement in which the municipality is located. However, they are in open markets and sales to local businesses. In this way, the PNAE and the PAA gain special relevance for family farming in Brazilian border municipalities, as they function as a market reserve.

**Key words:** border, food security, public policies, school lunches.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> - Localização do município de Corumbá no contexto de fronteira.	<b>24</b>
<b>Figura 2</b> - Regionalização dos módulos fiscais no Brasil, segundo o Estatuto da Terra.	<b>31</b>
<b>Figura 3</b> - Compras públicas da agricultura familiar realizadas com recursos do PAA pelo estado de Mato Grosso do Sul, Brasil: 2014-2020.	<b>52</b>
<b>Figura 4</b> – Compras públicas da agricultura familiar realizadas com recursos do PAA pelo estado de Mato Grosso do Sul, Brasil: 2014-2020.	<b>53</b>
<b>Figura 5</b> - Compras públicas da agricultura familiar realizadas com recursos do PNAE pelos municípios de Corumbá e Ladário, Mato Grosso do Sul, Brasil: 2011-2019.	<b>54</b>
<b>Figura 6</b> – Percentual de compras públicas da agricultura familiar realizadas com recursos do PNAE pelos municípios de Corumbá e Ladário, comparados à média do estado de Mato Grosso do Sul, Brasil: 2011-2019	<b>64</b>
<b>Figura 7</b> – Compras públicas da agricultura familiar realizadas com recursos do PAA no Brasil: 2014-2020	<b>65</b>
<b>Figura 8</b> - Compras públicas da agricultura familiar realizadas com recursos do PNAE pelos municípios de Mato Grosso do Sul, Brasil: 2019	<b>66</b>
<b>Figura 9</b> – Calendário agrícola dos assentamentos rurais de Corumbá e Ladário/MS	<b>66</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEE	Atendimento Educacional Especializado
AF	Agricultura Familiar
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CADÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAF	Cadastro Nacional da Agricultura Familiar
CDAF	Compra Direta da Agricultura Familiar
CDS	Compra com Doação Simultânea
CDS	Compra com Doação Simultânea
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CGU	Controladoria Geral da União
CNS	Confederação Nacional dos Seringueiros
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura
CPR Estoque	Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar
DAP	Declaração de Aptidão ao PRONAF
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DNTR	Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da Central Única dos
Trabalhadores	
EEX	Entidade Executora
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMATER	Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa e Agropecuária
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FAO/ONU	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FCP	Fundação Cultural Palmares
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNRURAL	Aposentadoria Rural
GGPAA	Grupo Gestor do PAA
GGPAAM	Grupo Gestor do PAA Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IFMS	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do
Sul	
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INE	Instituto Nacional de Estadística
MAARA	Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MC	Ministério da Cidadania
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MP	Ministério Público

MPOG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NEAP	Núcleo de Estudos em Agroecologia e Produção Orgânica do Pantanal
AGRAER do Sul	Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul
ONGs	Organizações não-governamentais
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PAA-CI	Compras Institucionais
PAPP	Projeto de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PEAE	Programa Estadual de Alimentação Escolar
PGPAF	Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar
PGPM	Programa de Garantia de Preços Mínimos
PLANAPO	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMAE	Programa Municipal de Alimentação Escolar
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNPB	Programa Nacional de Proteção e Uso do Biodiesel
POLONORDESTE	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PROCON	Programa de Proteção e Defesa do Consumidor
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAN	Segurança Alimentar
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SEAD	Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento
SEAF	Seguro da Agricultura Familiar
SED	Secretaria Estadual de Educação
SEGES	Secretaria de Gestão
SIGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas do PNAE
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SUREG	Superintendência Regional da CONAB
TCU	Tribunal de Contas da União
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFPA	Unidades de Familiares de Produção Agrária
ULTAB	Ligas Camponesas, a União dos Trabalhadores Agrícolas do Brasil
UNICEF	United Nations Children's Found
USAID	Alimentos para a Paz, da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1.1 Objetivos .....</b>	<b>15</b>
<b>1.1.1 Objetivo geral .....</b>	<b>15</b>
<b>1.1.2 Objetivos específicos .....</b>	<b>15</b>
<b>1.2 Metodologia .....</b>	<b>15</b>
<b>1.2.1 Delineamento .....</b>	<b>15</b>
<b>1.2.2 Procedimentos .....</b>	<b>16</b>
<b>1.2.3 Análise dos dados .....</b>	<b>17</b>
<b>2 FRONTEIRA, DESENVOLVIMENTO E AGRICULTURA FAMILIAR ..</b>	<b>19</b>
<b>2.1 Território fronteiriço .....</b>	<b>19</b>
<b>2.2 Desenvolvimento rural sustentável .....</b>	<b>23</b>
<b>2.3 Definição legal de agricultura familiar .....</b>	<b>27</b>
<b>2.4 A Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) .....</b>	<b>31</b>
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR E AS COMPRAS INSTITUCIONAIS EM CORUMBÁ .....</b>	<b>35</b>
<b>3.1 Políticas públicas para agricultura familiar no Brasil .....</b>	<b>35</b>
<b>3.2 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) .....</b>	<b>41</b>
<b>3.3 Aquisições do PAA em Corumbá, no contexto do Mato Grosso do Sul .....</b>	<b>48</b>
<b>3.4 O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) .....</b>	<b>51</b>
<b>3.5 Aquisições do PNAE em Corumbá, no contexto do Mato Grosso do Sul ...</b>	<b>56</b>
<b>3.6 Comparativo entre a execução do PNAE e PAA em Corumbá .....</b>	<b>65</b>
<b>4 PROPOSIÇÕES PARA PRECIFICAÇÃO NAS AQUISIÇÕES DO PNAE E PAA .....</b>	<b>69</b>
<b>4.1 O processo de aquisições no âmbito do PNAE .....</b>	<b>69</b>
<b>4.2 O processo de aquisições no âmbito do PAA .....</b>	<b>74</b>
<b>4.3 A definição do preço de aquisição no PNAE e no PAA .....</b>	<b>78</b>
<b>4.4 Uma proposta de precificação para Corumbá-MS .....</b>	<b>81</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>91</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>93</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O surgimento do conceito de fronteiras e limites entre territórios remonta ao surgimento das formas mais embrionárias de civilização, como a delimitação de territórios de caça entre tribos, passando pelas marcações de fronteira entre civilizações da Antiguidade Clássica, como a Roma e a China, entre feudos, durante a Europa Medieval. As fronteiras, em suas diversas formas de abordagem, estão essencialmente ligadas à organização social humana, limitando e orientando a atuação do Estado (STEIMAN; MACHADO, 2002).

O processo de globalização carrega as promessas de integração mundial, com o progressivo desaparecimento dos conceitos tradicionais de fronteira e nacionalidade. Observa-se, na prática, uma seletiva abertura ou fechamento dos limites entre países. Essas limitações ou muros, algumas vezes em sentido literal, evidenciam as desigualdades política, social e econômica entre as nações. Contraditoriamente, são construídos panoramas de fronteiras permeáveis e “abertas” entre países com níveis de desenvolvimento semelhantes, e por outro lado, aumentam-se as barreiras para os países pobres ou em desenvolvimento (KRÜGER, 2017).

As regiões de fronteira são comumente retratadas como locais de descontinuidade, marcados pela criminalidade e hostilidade, especialmente quando se observam assimetrias de desenvolvimento entre os países limítrofes. As políticas públicas voltadas para estes locais são comumente focadas em combate à criminalidade e controle migratório, desconsiderando o potencial cultural, turístico e econômico destas localidades (KRÜGER, 2017). Por outro lado, nota-se uma tendência de mudança de paradigma neste cenário, motivada pela crescente integração entre países e vontade destes em estender sua influência par além de seus limites geográficos. Passa-se a valorizar as reais necessidades e peculiaridades das regiões fronteiriças, buscando a integração econômica através da complementariedade, ao invés da competição, entre os serviços ofertados pelas cidades situadas estes locais (STEIMAN, MACHADO, 2002).

O município de Corumbá, objeto deste estudo, está localizado na fronteira com a Bolívia, distante somente 21,3 Km da cidade boliviana de Puerto Suarez, e 134 km de Puerto Quijarro, neste arranjo fronteiriço também figura o município de Ladário, incrustado no território de Corumbá. O fluxo de pessoas e mercadorias entre as localidades é intenso, seja para utilização de serviços públicos, frequência em instituições de ensino, desenvolvimento de atividades profissionais e comércio informal. Observa-se certa complementariedade nas

atividades desenvolvidas pelas cidades, havendo fluxo de brasileiros em comércios bolivianos, e vice-versa, por exemplo (SOUZA, 2010).

Esta interação local ocorre também no tocante à produção local de alimentos, conforme é possível observar nas feiras livres, que ocorrem quase diariamente em Corumbá, e contam com a presença de muitos feirantes bolivianos, comercializando os mais diversos produtos. Nessas feiras são comercializados produtos oriundos dos assentamentos rurais brasileiros e de agricultores bolivianos. Produtores de ambas as nacionalidades concorrem entre si, e alguns fatores, como modo de produção e diferença cambial, podem influenciar para que os valores praticados pelos bolivianos se tornem mais vantajosos (SOUZA, 2010).

Empiricamente observa-se, em Corumbá, que as compras públicas locais realizadas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) se tornaram uma alternativa para comercialização da produção da agricultura familiar nacional na região. Essas aquisições são realizadas principalmente pelas escolas públicas estaduais e pela prefeitura municipal, além de alguns órgãos federais, como o Instituto Federal de Mato Grosso do Sul (IFMS) e as Forças Armadas.

As aquisições são realizadas através da dispensa de licitação, na modalidade Chamada Pública. Trata-se de um processo licitatório simplificado que prioriza a aquisição de alimentos produzidos por agricultores familiares locais, fomentando a economia dos municípios e trazendo alimentos frescos e de qualidade para o consumo (BRASIL, 2020).

Não há competitividade durante a sessão pública das chamadas. Os adjudicatários são definidos com base na ordem de preferência disposta no Art. 35 da Resolução 06/2020/CD/FNDE/MEC (BRASIL, 2020). Os preços de aquisição são determinados na fase interna da licitação, daí a importância fundamental da pesquisa de preços promovida pela entidade contratante.

No PAA os preços praticados para as aquisições são definidos com base em metodologia do Grupo Gestor do PAA (GGPAA), conforme o Art. 3º da Instrução Normativa nº 2/2018/MPOG, e variam conforme a modalidade de aquisição (BRASIL, 2018). Na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea, a Resolução nº 59/2013 GGPAA/MDS determina que os valores de referência devem ser pesquisados em mercados atacadistas locais ou adotados os preços divulgados pela CONAB (BRASIL, 2013). Já na Compra Institucional, a Resolução nº 50/2012/GGPAA/MDS, em seu Art. 5º, §2º dispõe que devem ser realizadas, 03 (três) pesquisas de preço no mercado local ou regional, sem especificação das fontes, e, facultativamente, podem ser utilizados os preços de referência estabelecidos no PNAE (BRASIL, 2012).

No âmbito das Chamadas Públicas do PNAE, a metodologia para a pesquisa de preços é descrita no §1º, Art. 5 da Resolução 06/2020/CD/FNDE/MEC, determinando que o preço seja definido em pesquisa no mercado local, preferencialmente em feira do produtor da agricultura familiar e acrescido dos insumos necessários, como transporte ao adquirente ou embalagens específicas, por exemplo.

A definição dos preços de aquisição é uma problemática pré-identificada nas aquisições em Corumbá, uma vez que os preços de produtos agrícolas em geral, e, especialmente em produções em pequena escala, são fortemente influenciados pela sazonalidade e condições climáticas imprevisíveis. Os preços determinados pelos Editais de compras são fixos, se mantendo inalterados por períodos de 06 meses a 01 ano, independente da inflação. O desafio é tornar os preços pagos satisfatórios aos produtores, sem prejuízos à administração. Essa condição não é específica de Corumbá e abrange as políticas de compras da agricultura familiar como um todo. Nascimento, Johann e Basso (2017), ao estudar um caso de compras do PAA numa cooperativa do Oeste do Paraná, perceberam elevado grau de insatisfação (61,4%) dos agricultores em relação ao preço pago ao longo do ano pelo Programa. Acreditamos que o ideal seria trabalhar com o conceito de preço justo<sup>1</sup>, mas implicaria em ampliar consideravelmente as reflexões sobre o território e sua cultura. Optou-se, desta forma, para deixar a indicação para estudos futuros.

Para que se determine um valor médio anual satisfatório, é essencial que a pesquisa de preços seja um processo sistemático. No Instituto Federal do Sul de Minas, por exemplo, o valor das aquisições nas Chamadas Públicas é determinado pelo valor médio obtido em pesquisa de preços mensal realizada junto aos agricultores rurais, pelo período de 01 ano, conforme informações obtidas através de servidores do órgão.

No que tange à obrigatoriedade de aplicação dos recursos financeiros do PNAE e do PAA, no mínimo 30% dos produtos adquiridos devem ser oriundos da agricultura familiar, conforme o Art. 14 da Lei Federal nº 11.947/2009 e o Decreto nº 8.473/2015, respectivamente (BRASIL, 2009; 2015). Contudo, há exceções dispostas em ambos os diplomas legais.

No âmbito legislativo municipal, a Prefeitura de Corumbá instituiu recentemente<sup>2</sup> a Lei nº 2.709/2019, que trata do Programa de Aquisição de Alimentos Municipal (PAA). Uma

---

<sup>1</sup> O governo federal brasileiro criou, através do Decreto 7.358 de 17 de novembro de 2010, o Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário (SCJS), reconhecendo a importância da formação do preço justo. É definido como “prática comercial diferenciada pautada nos valores de justiça social e solidariedade realizada pelos empreendimentos econômicos solidários” (BRASIL, 2010). É pensado numa perspectiva multidimensional (econômica, social, ambiental, política).

<sup>2</sup> Trata-se de uma decisão política atrelada aos interesses de uma secretaria ligada à agricultura familiar, motivada por conversações no âmbito do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável. O ideal é

das inovações mais relevantes é a previsão, em seu Art. 7, §6, de que a totalidade dos alimentos adquiridos através dos programas devem ser provenientes, exclusivamente, da agricultura familiar (CORUMBÁ, 2019).

Em Corumbá, as Chamadas Públicas de valores mais expressivos são realizadas pela Prefeitura local. Conforme dados do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Corumbá, em 2019 foram disponibilizados pelo FNDE R\$ 1.648.907,96 através do PNAE (CORUMBÁ, 2019).

Conforme dados do FNDE, em 2017 somente 9,26% dos recursos do PNAE destinados à Prefeitura Municipal de Corumbá foram efetivamente investidos em produtos provenientes da produção agrícola familiar. Esse percentual foi maior que o de 2016, que totalizou 6,96%. Portanto, muito aquém de outros municípios do estado, como Ladário, que alcançou o percentual de 28,45% em 2017 e 21,54% em 2016, segundo dados da mesma fonte (FNDE, 2020). Essas diferenças aplicação de recursos podem ter inúmeras motivações, inclusive políticas, ou de entendimento da importância do Programa. Isso será evidenciado nas discussões desta dissertação.

Para que a alimentação escolar cumpra sua diretriz de estímulo ao desenvolvimento rural sustentável, os recursos provenientes do PNAE e do PAA devem ser investidos, prioritariamente, em aquisições de produtos oriundos da agricultura familiar local (FNDE, 2020).

A importância desta pesquisa reside na contribuição socioeconômica, uma vez que pode implicar na melhoria da aplicação dos recursos financeiros destinados ao PNAE e PAA em Corumbá/MS, e, conseqüentemente, no fomento ao desenvolvimento da agricultura familiar no município. Para que as compras institucionais realizadas em Corumbá/MS sejam efetivas, é necessário identificar quais são as problemáticas envolvidas na execução dos programas na localidade e apontar soluções aplicáveis para as mesmas, seja no que tange aos preços determinados para os produtos nos procedimentos licitatórios, aspectos práticos da execução contratual, necessidade de capacitação ou entraves burocráticos que diminuam a participação dos produtores rurais nas Chamadas Públicas. Esta é a problemática desta pesquisa.

---

que se tratasse de uma política de Estado e não de governo como é o caso, pois poderá ser descontinuada nos governos seguintes (Observação empírica).

## **1.2 OBJETIVOS**

### *1.2.1 Objetivo Geral*

- Discutir o papel das compras públicas da agricultura familiar na fronteira Brasil-Bolívia como indutoras de desenvolvimento rural sustentável e de melhoria de qualidade de vida.

### *1.2.2 Objetivos Específicos*

- Identificar os problemas e entraves na execução do PNAE e PAA nas compras públicas locais visando ampliar a aquisição de produtos provenientes da agricultura familiar.
- Identificar uma metodologia para pesquisa de preços a ser utilizada em processos licitatórios voltados à aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, que considere a influência do espaço fronteiriço.

## **1.3 Metodologia**

### *1.3.1 Delineamento*

O presente estudo insere-se na linha de pesquisa de “Desenvolvimento, ordenamento territorial e meio ambiente” e possui caráter interdisciplinar. Aborda um tema do direito administrativo, mais especificamente de licitações e contratações administrativas, sustentado em conceitos trabalhados por diversas áreas do conhecimento, como o Direito, Geografia, Agronomia, dentre outras.

Trata-se de uma pesquisa de natureza aplicada, uma vez que se utiliza do estudo de um local ou situação particular, no caso, as compras públicas da agricultura familiar em Corumbá/MS, de forma de que seus resultados possam servir de parâmetro para situações semelhantes. Em outras palavras, a pesquisa parte de um caso específico, que produz dados que possam ser aplicáveis a situações generalizadas (SEVERINO, 2014).

Os dados obtidos são objeto de uma análise qualitativa, tendo em vista que a pesquisa não trata de dados essencialmente numéricos, o que usualmente ocorre em pesquisas de campo, nas quais não há receitas ou fórmulas pré-definidas para a mensuração dos resultados alcançados pelo pesquisador, dependendo, portanto, da análise e considerações deste (GIL, 2008).

Esta pesquisa se enquadra, em conformidade com Gil (2008), como participante, pois a autora atua em instituição pública que opera no setor. Busca-se o aprimoramento dos procedimentos de contratações públicas da agricultura familiar em Corumbá, especialmente no que tange à pesquisa de preços de mercado.

### *1.3.2 Procedimentos*

Inicialmente foram feitas pesquisas bibliográficas e documentais para compreender a situação da agricultura familiar no município de Corumbá/MS, a comercialização da produção e o impacto da região fronteiriça na mesma. Na pesquisa bibliográfica utilizou-se a base de dados do Google Acadêmico. Foram pesquisados o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), sua origem, embasamento legal e resultados recentes no município, em comparativo com outras localidades do estado de Mato Grosso do Sul.

Na pesquisa documental foram analisadas as licitações recentes (2011-2020) para aquisições de alimentos pelos órgãos públicos locais, verificando o aproveitamento da produção agrícola familiar (FNDE, 2020). Buscou-se identificar os desafios práticos para ampliação do percentual de recursos das compras públicas investidos em produtos da agricultura familiar.

Também foi efetuada pesquisa de preços com vistas a determinação do valor médio dos produtos frequentemente demandados nas chamadas públicas locais. Os valores foram pesquisados de diferentes fontes e base de dados (mercados locais, feiras livres, CEASA/MS, Procon, Painel de preços do governo federal, agricultores familiares), utilizando os métodos estabelecidos pelas diversas normativas que regulamentam o PAA e o PNAE, bem como, subsidiariamente, as previsões da Instrução Normativa nº 65/2021 SLTI/MPOG, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral (BRASIL, 2021).

Para o levantamento de preços junto aos agricultores locais foi utilizada a metodologia priorizada pelo §1º, Art. 30, da Resolução 06/2020/CD/FNDE/MEC, que privilegia os custos efetivamente dispendidos pela agricultura familiar em sua produção, que pode diferir dos praticados por mercados atacadistas (BRASIL, 2020).

Foram escolhidos 03 agricultores locais (informantes chaves) para informe dos preços praticados para uma lista pré-definida de produtos agrícolas, considerada a sazonalidade local. Utilizou-se como base para análise o mês de outubro de 2022, por ser o mais recente até a

finalização desta pesquisa. O critério de escolha dos agricultores priorizou aqueles ligados a associações ou grupo informais que dispunham de boa variedade de produção e participaram rotineiramente de procedimentos licitatórios, estando habituados com os custos envolvidos neste tipo de aquisição. A consulta foi realizada por telefone, após a concordância dos agricultores.

A pesquisa de preços realizada nas feiras livres locais incluiu 03 feirantes bolivianos e 03 feirantes dos assentamentos rurais de Corumbá. Foi realizada no mês de outubro de 2021. Utilizou-se consulta sobre os produtos pré-definidos. Optou-se pela feira de domingo por ser a maior da cidade e, frequentemente, participar dela uma maior quantidade de feirantes (ESPIRITO SANTO, COSTA e BENEDETTI, 2017). Neste caso, observou-se in loco o efeito da transnacionalidade das feiras no preço praticado.

Para fins de discussão da metodologia de pesquisa de preços foi realizada a comparação com outras fontes de pesquisa comumente adotadas nas chamadas públicas no município, como os valores informados pela CEASA/MS e, regionalmente, pelo PROCON. São informações de domínio público e, por isso, tem seu acesso facilitado.

Várias conversas informais aconteceram com interlocutores diversos (feirantes, agricultores familiares, técnicos de extensão rural, nutricionistas, servidores públicos da área de compras). Não se utilizou de um roteiro de entrevistas. As conversas ajudaram na compreensão das informações levantadas.

Cabe destacar que, por opção de encaixe explicativo, alguns detalhamentos metodológicos mais pormenorizados foram trazidos junto a descrição dos resultados. Entendeu-se que seu distanciamento da apresentação das informações dificultaria a apreensão de seu contexto.

### *1.3.3 Análise dos dados*

Após a coleta das informações, os dados foram analisados para identificação do histórico da execução dos programas no município, contextualizando os dados obtidos localmente com os demais municípios do estado, bem como a execução geral dos programas à nível nacional. A organização de dados primários e secundários foram triangulados com o referencial teórico a fim estabelecer um comparativo com as opções legais e estratégias adotadas por outros órgãos públicos. Desse procedimento foram propostas soluções aplicáveis para a melhoria dos procedimentos licitatórios locais no âmbito do PNAE e PAA.

Foi utilizado o método de triangulação de dados, tendo em vista que as informações foram coletadas de diversas fontes, como a bibliográfica, documental e entrevistas. Conforme

Zappellini e Feuerschütte (2005, p. 246-247), a metodologia de triangulação pode ser definida como um procedimento que “combina diferentes métodos de coleta e de análise de dados, diferentes populações/sujeitos (ou amostras/objetos), diferentes perspectivas teóricas e diferentes momentos no tempo”. A partir dessa técnica de análise foram construídas as seções desta dissertação, disponibilizadas em seguida.

## **2 FRONTEIRA, DESENVOLVIMENTO E AGRICULTURA FAMILIAR**

O território fronteiriço é formado, em sua essência, pela junção e convivência, em maior ou menor nível, de dois ou mais povos de diferentes, tendo por resultado uma combinação cultural única, e que demanda, por parte do Estado, do desenvolvimento de políticas públicas compatíveis com as suas peculiaridades, realidade que se estende à agricultura familiar, objeto deste estudo, bem como ao desenvolvimento rural. A seguir, iremos expor o conceito de território fronteiriço, da agricultura familiar, e de desenvolvimento territorial sustentável, conceito com o qual trabalharemos neste estudo.

### **2.1 Território fronteiriço**

O território fronteiriço é caracterizado como um espaço delimitado pela soma da atuação de vários atores, não necessariamente exclusivos ou com ações limitadas a um território, sendo construído através das relações humanas que ocorrem no mesmo (COSTA, 2010).

O conceito de fronteira foi construído, caminhando lado a lado com a construção da noção de Estado. Durante a Idade Média, por exemplo, o poderio dos senhores feudais era mais baseado em laços de lealdade e parentesco do que em linhas demarcatórias de territórios. A ideia da existência de limites naturais entre os países e o direito de defesa, teria surgido na França, no século XIV. Com o advento da globalização e a intensificação das trocas comerciais entre as nações, a importância do conceito político de fronteira, voltado principalmente à defesa territorial, cedeu lugar à necessidade de minimizar os possíveis efeitos negativos gerados pela descontinuidade territorial nas zonas fronteiriças. Como exemplo, temos a multiplicação de blocos econômicos, zonas francas e de livre comércio (STEIMAN; MACHADO, 2002).

No contexto sul-americano, durante o período de 1940 a 1980, época da guerra fria e do surgimento de regimes ditatoriais na região, o conceito de fronteira como limite, orientado à defesa interna, era o mais utilizado, a chamada “fronteira-fratura”. A partir de 1970, com o crescimento da ideologia neoliberal, começaram a ser moldadas orientações e medidas que seriam tomadas em décadas seguintes, especialmente a partir de 1990, com o estabelecimento de “fronteiras-costura”, que buscavam o incremento da mobilidade e comércio internacional (BENEDETTI, 2011).

As características atribuídas às regiões fronteiriças, outrora majoritariamente negativas, como desconjunturas, locais isolados e propícios a práticas criminosas, começam a ser repensadas em um cenário mundial que induz à crescente aproximação entre as nações. Contudo, sua potencialidade ainda carece de valorização, conforme observa Costa (2011, p.138):

Durante muito tempo as fronteiras foram tratadas como locais estratégicos de controle geopolítico e mesmo a partir das novas formas e funções engendradas pelo capital no meio técnico-científico-informacional ainda não foram privilegiadas como locais estratégicos de integração econômica. Antes as fronteiras representavam o distante e agora, que precisam representar o que está próximo, ainda se notam as marcas do pensamento conservador estilizadas nas aduanas soberbamente erguidas nos limites internacionais.

A fronteira pode ser caracterizada como local de, simultaneamente, choque e encontro, cisão e junção, seja nos campos cultural, econômico, paisagístico e jurídico. Possibilita o surgimento de culturas híbridas, favorecendo a adaptação, transcendência, representações e práticas únicas pela sua população. Exatamente nas palavras do Groupe Frontière (2004, p. 8) *“la frontière favorise enfin l’émergence de lieux d’hybridation”*<sup>3</sup>.

As fronteiras são antagônicas e, à primeira vista, representam descontinuidades, uma vez que criam, supostamente, dificuldades para as mobilidades por conta dos controles estatais. Ao mesmo tempo, atraem o fluxo de pessoas e mercadorias, que caracterizam a vivência fronteiriça. As assimetrias entre seus “lados” e grupos sociais podem se tornar complementaridades e utilizadas em estratégias de desenvolvimento (BENEDETTI, 2011).

Conforme o ponto de vista do observador, a significação do território fronteiriço pode variar. A fronteira pode ser a controlada (ponto de vista estatal, centrado na vigilância e necessidade de controle de fluxo), percebida (visão da população do interior, distante da realidade fronteiriça) ou a vivida (NOGUEIRA, 2007). Esta última é a vivenciada pela população residente, despida dos estigmas de criminalização e isolamento, valorizando suas reais trocas, fluxos e relações de poder (COSTA, 2010).

O conceito de fronteira utilizado nesta pesquisa é o de fronteira vivida, local propício à criação de oportunidades, hibridizações culturais, fluxo comercial e de pessoas, tendo em vista a necessidade de valorização da retratação da realidade fronteiriça sob o ponto de vista de seus moradores e por melhor se amoldar aos temas a serem tratados.

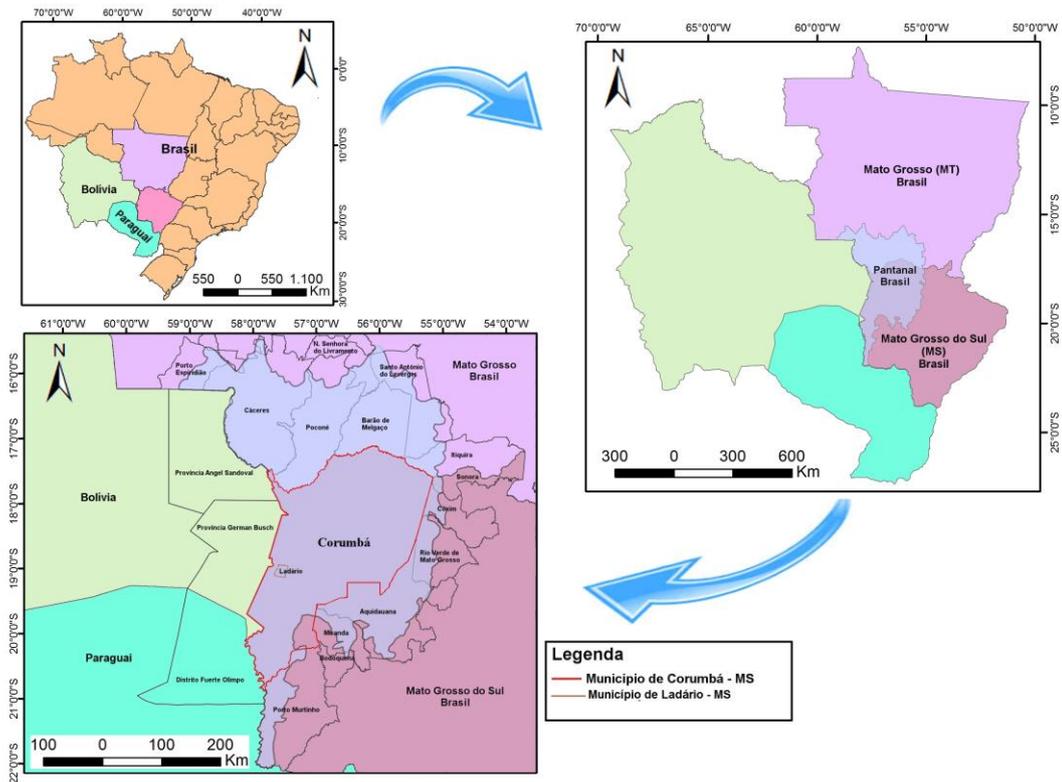
Corumbá está localizado na porção ocidental do estado de Mato Grosso do Sul e tem o município de Ladário em seu interior (Figura 1). De acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Corumbá possui uma população de população estimada em

---

<sup>3</sup> A fronteira finalmente favorece o surgimento de locais de hibridização (Tradução nossa).

2020 de 112.058 habitantes e Ladário, de 23.689 habitantes. No lado boliviano da fronteira, conforme dados do Instituto Nacional de Estadística (INE), Puerto Quijarro totaliza 19.197 e Puerto Suárez, 22.906 habitantes estimados para 2021.

**Figura 1 – Localização do município de Corumbá no contexto de fronteira.**



Fonte: Laboratório de Estudos Socioambientais, UFMS. Autor: Sérgio W. G. Isquierdo, 2016.

Enquanto a fundação de Corumbá foi motivada, principalmente, pela formação de marcos de defesa territorial e pela navegação fluvial, as habitações do lado boliviano da fronteira são mais recentes e foram impulsionadas pela construção e operação da linha férrea (Ferrocaril Oriente S.A) que se estende de Corumbá à Santa Cruz de la Sierra. As cidades são relativamente isoladas de grandes centros urbanos. Corumbá é localizada a 430 Km de Campo Grande, capital de Mato Grosso do Sul, enquanto Puerto Suarez e Puerto Quijarro distam aproximadamente 640 Km de Santa Cruz de La Sierra, capital departamental (COSTA, 2011).

Atualmente, o fluxo de mercadorias e pessoas entre as cidades deste arranjo fronteiriço é intenso. O maior controle é exercido pela aduana brasileira que retém mercadorias não permitidas no território nacional ou que ultrapassem a cota permitida (COSTA, 2011). Muitos migrantes são pendulares, ou seja, residem em um lado da fronteira, mas regularmente a ultrapassam para exercer diversas atividades, como trabalho, estudo ou busca por serviços

sociais. Muitos bolivianos comercializam produtos, principalmente roupas e alimentos, nas feiras livres realizadas diariamente nas cidades de Corumbá e Ladário.

As feiras livres locais também são pontos de comercialização da produção agrícola dos pequenos produtores rurais locais. Em Corumbá, conforme o Censo Agropecuário do IBGE, realizado em 2017, existem 1.766 estabelecimentos rurais, destes, 53,11% são voltados à agricultura familiar, modo de produção no qual a terra é cultivada principalmente pelos próprios indivíduos que constituem a unidade familiar, frequentemente utilizando técnicas de cultivo tradicionais. De acordo com dados do Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA), em Corumbá existem 07 assentamentos de reforma agrária: Mato Grande, Paiolzinho, São Gabriel, Tamarineiro, Tamarineiro II, Taquaral e Urucum.

Conforme observa Souza (2010), a produção de hortaliças de Puerto Suárez é voltada para a comercialização no Brasil, concorrendo diretamente com a produção dos assentamentos brasileiros. Os produtos bolivianos contam com custos de plantio menores, e os preços também são beneficiados pela diferença cambial entre a moeda brasileira (real) e a boliviana (boliviano) (CUYATE, 2015). Sendo assim, os produtores brasileiros se encontram em desvantagem na disputa comercial nas feiras livres frente aos agricultores do país vizinho.

Contudo, cumpre destacar que as feiras livres são, além de centros de comércio, locais de integração e socialização, nelas é possível vislumbrar o arranjo fronteiriço. Realizadas em território brasileiro contam com a presença de bolivianos com vestimentas típicas, oferta de produtos vindos dos altiplanos, como diversas variedades de feijões e grãos, artesanato e a comunicação através da mistura entre o português e o espanhol (portunhol). Conforme Sturza (2019, p. 110), a mistura de português e espanhol utilizado nas regiões fronteiriças nasce da necessidade de superar barreiras linguísticas na comunicação, sendo classificado como Portunhol Interação Comunicativa que:

[...] a mistura particular que cada falante faz quando em contato com uma das duas línguas, usando-a, antes tudo, para interagir, da maneira mais eficiente possível, em situações de necessária comunicação, ainda que seja apenas imediata, uma “mistura pragmática” tal como se refere Burke (2010) ao mencionar uma gama de exemplos que ilustram a mistura das línguas a partir do Renascimento, pois o processo de gramatização dos vernáculos europeus e as diferentes conjunturas históricas contribuiu para a prática da misturas de línguas.

Neste território formado pelas feiras livres, é palpável a multiculturalidade de uma região fronteiriça. São comercializados uma variedade de produtos trazidos de diferentes escalas, conforme destacado, a seguir:

Estas feiras livres são territórios de integração entre brasileiros e bolivianos, ponto de encontro entre o urbano e o rural, além da função comercial de abastecimento com produtos como hortaliças, mandioca, abóbora, quiabo, maxixe, rapaduras de vários sabores e doces de frutas, além de frutas como melão caipira, mamão, ata,

bocaiuva, acerola, manga, além de leite, queijo e mel, são produzidas nos assentamentos desses municípios, pelos agricultores do lado boliviano ou mesmo de produtos que percorrem uma longa cadeia logística e que são revendidos pelos feirantes dos dois países (FEIDEN e COSTA, 2017, p. 4).

Além da importância cultural e social, o comércio transfronteiriço de gêneros alimentícios previne crises de abastecimento que poderiam ocorrer por questões internas dos países. Como exemplo, pode-se citar as greves dos caminhoneiros ocorridas no Brasil em 2015. Como o lado brasileiro da fronteira é dependente de produtos vindos de Campo Grande, São Paulo e Curitiba, incluindo alimentos perecíveis, o desabastecimento foi atenuado pela comercialização de gêneros alimentícios vindos da Bolívia (FEIDEN e COSTA, 2017).

A agricultura familiar possui um papel essencial no desenvolvimento rural sustentável, uma vez que tem potencial para geração de empregos no campo, produção de alimentos para consumo no mercado interno, valorização cultural de modos de vida tradicionais e, com a utilização das técnicas produtivas sustentáveis, reduzido impacto ambiental (KRUEL, 2010).

## 2.2 Desenvolvimento rural sustentável

A partir do século XIX, as práticas agrícolas tradicionais começaram a ser incrementadas pelo pacote tecnológico da “Revolução Verde”. Passaram a ser utilizadas sementes selecionadas, agrotóxicos, maquinários e se percebeu uma homogeneização das culturas, objetivando unicamente a ampliação do rendimento da produção<sup>4</sup>. Contudo, as técnicas agressivas introduzidas atenderam, muito mais, aos latifundiários, tendo em vista o alto valor a ser investido, excluindo parcela considerável dos camponeses. O campesinato é um modelo produtivo pautado no cultivo em pequenas propriedades, utilizando mão-de-obra familiar, cuja produção é voltada para autoconsumo e comercialização de excedentes, com autonomia do camponês no estabelecimento de seu processo produtivo. O objetivo nesse sistema não é a obtenção de lucro, mas o equilíbrio entre o sustento familiar e a utilização de sua força de trabalho (BORGES, SGUAREZI, 2010).

BORGES e SGUAREZI (2010, p. 130) assim descrevem a relação camponesa com o mercado e o desinteresse estatal de seu financiamento produtivo:

---

<sup>4</sup> O início deste processo remonta à época da Revolução Industrial, no século XVIII, época na qual se iniciou a tendência de subordinação da agricultura à indústria. Observa-se a transformação da produção agrícola em fornecedora de insumos ao consumo fabril, se afastando do plantio de alimentos para alimentação e implementando processos para aumento de produtividade, como a divisão de trabalho e utilização de maquinários, característicos do sistema capitalista. (PASQUOLATTO, KAUFMAN, WIZNIEWSKY, 2019)

De acordo com o equilíbrio produtivo na unidade familiar, era estabelecido o grau de auto-exploração do trabalho, não intensificado para além desse equilíbrio. Nessa perspectiva, o camponês conformava seus arranjos de acordo com elementos distintos da economia de mercado. A condição de existência do campesinato era a reprodução da unidade doméstica, e não a obtenção de renda e lucro. Esse produtor se integrava ao mercado de forma bastante incipiente por meio do excedente do consumo familiar. Isso não interessava ao sistema capitalista, tampouco ao Estado que assumia compromisso de financiar a tecnificação/modernização da agricultura via modelo desenvolvimentista.

A disseminação das técnicas de produção implementadas pela “Revolução Verde”, estimulada pelo sistema capitalista, para o qual o modelo de produção campesino tradicional era desinteressante, ocasionou o surgimento de diversos problemas na escala mundial, como, por exemplo, a tendência de aumento da insegurança alimentar da população<sup>5</sup>.

A ampliação da produtividade agrícola aparentemente propiciaria a redução da fome. Tratava-se da premissa apontada pelos defensores da “Revolução Verde”, mas que acabou por disseminar as monoculturas, que atualmente correspondem à 80% da área de 1.5000 milhões de hectares utilizados na produção agrícola. Dentre as consequências, citam-se a redução da diversidade de alimentos consumidos pela população, vulnerabilidade da produção agrícola aos ataques de “pragas” (com conseqüente crescente necessidade de utilização de produtos agroquímicos) e maior suscetibilidade a intempéries climáticas. No tocante à pecuária, a criação de gado confinado cria um ambiente propício à disseminação de doenças virais (ALTIERI, NICHOLLS, 2021).

No Brasil, o processo de “modernização” da agricultura tradicional foi especialmente percebido durante o regime militar, no final da década de 1960. Foram implementadas linhas de financiamento, assistência técnica e extensão rural que atendiam aos interesses dos grandes produtores rurais, e atrelavam à produção agrícola às necessidades industriais, com incentivo ao desenvolvimento dos latifúndios monocultores mecanizados. Tal qual observa-se à nível mundial, a Revolução Verde brasileira não trouxe a redução da insegurança alimentar e o desenvolvimento social prometidos, mas ocasionou diversos problemas sociais e ambientais (BORGES, SGUAREZI, 2010).

Com o objetivo de desenvolver técnicas de cultivo aplicáveis pelos camponeses, bem como estimular a adoção de um novo modelo agroalimentar, que implemente melhorias tanto nos aspectos ligados à produção agropecuária, aumento da diversidade e qualidade dos

---

<sup>5</sup> Atualmente, grande parte da produção agrícola mundial se restringe ao trigo, arroz e milho. A diminuição da diversidade de alimentos disponíveis, que contribuiriam para adoção de uma alimentação nutricionalmente adequada pela população, acarreta o aumento de consumo de produtos industrializados. Este processo impacta tanto na disseminação de doenças ligadas ao consumo de alimentos pobres em micronutrientes, observadas principalmente em países desenvolvidos, quanto no aumento da fome em países subdesenvolvidos. (ALTIERI, NICHOLLS, 2021)

alimentos fornecidos, maior equitatividade na distribuição da renda gerada na atividade agrícola, e respeito à aspectos ambientais e culturais, a agroecologia surge como um sistema produtivo alternativo à produção agroindustrial (ALTIERI, NICHOLLS, 2021).

Na década de 1970, se difundiu no Brasil o conceito de desenvolvimento sustentável, abordado por estudiosos como Maurice Strong, Ignacy Sachs e Marc Nerfin. Sachs, economista polonês que, ainda adolescente, refugiou-se no Brasil durante o período da Segunda Guerra Mundial, apresentou em suas obras o conceito do tripé do desenvolvimento sustentável, baseado na tríade economia, ecologia e sustentabilidade social. O conceito inclui não somente a preservação ambiental, mas também o fomento à inclusão social, sem que as ações desenvolvidas deixem de ser economicamente sustentáveis (PEREIRA, 2013).

Neste contexto, a agroecologia desponta como um modelo produtivo alternativo, com potencial de reduzir as mazelas sociais e ambientais intensificadas pela “Revolução Verde”. Com aspectos de uma ciência holística, a agroecologia impacta nos campos político, científico, econômico e social, através do estudo da atividade agrária de forma sistêmica. (PRIORE, et al... 2021.). Para Borges e Sguarezi (2010, p. 136):

A agroecologia surge como uma ciência pautada por conceitos, princípios e metodologias, que buscam a autonomia dos trabalhadores rurais marginalizados pela exploração da agricultura moderna. Por associar as questões ambientais, sociais, econômicas e organizativas, a agroecologia incorpora e amplia outras dimensões da prática agrícola, buscando no saber tradicional (camponês e indígena) os princípios para a construção de novos conhecimentos, tendo a tecnologia social como uma aliada.

Para que a sociedade se torne mais sustentável são necessárias mudanças tecnológicas, alterações nos sistemas produtivos e no mercado e repensar o próprio modo de vida das comunidades, uma vez que o padrão de produção e consumo atuais, sempre crescentes, levam ao esgotamento dos recursos naturais não renováveis disponíveis, bem como ao crescente aumento das desigualdades sociais (PATRÍCIO, 2012). O conceito de desenvolvimento sustentável aplicado à produção agrícola (desenvolvimento agrícola sustentável) é objeto de estudo da agroecologia, conforme definição trazida anteriormente.

Os impactos ambientais causados pela produção agrícola podem ser analisados em escala local ou global. Localmente, para que a produção seja considerada sustentável, é considerado seu impacto nos recursos naturais imediatamente utilizados, como contaminação ou esgotamento do solo, desmatamento, sobreutilização dos recursos não renováveis, dentre outras. Globalmente o enfoque é no impacto a longo prazo, com resultados a serem sentidos somente pelas gerações futuras, como o aquecimento global (SIMON, DOMINGUEZ, 2012).

Em uma produção sustentável devem ser priorizadas técnicas que causem o mínimo de impacto possível nos recursos naturais, utilizando, por exemplo, fontes renováveis como a energia solar, preservar o ambiente local e causar reduzido ou nulo impacto na escala global. As monoculturas, pela natureza de sua produção em larga escala, priorizam a produtividade, e não a utilização racional dos recursos naturais e preservação dos ecossistemas locais (SIMON, DOMINGUEZ, 2012).

Analisando o impacto social da produção agrícola, outro prisma do desenvolvimento sustentável, observa-se que o sistema da agricultura familiar possui maior potencial de geração de empregos, e, principalmente, de trabalho, conceitos estes que, conforme destaca Sguarezi (2011), são distintos<sup>6</sup>. Tradicionalmente, sua produção é baseada em alimentos para consumo interno, auxiliando na segurança e soberania alimentar da população<sup>7</sup> (KRUEL, 2010; MARTINS, TORREZI E FERREIRA, 2016).

Ignacy Sachs resalta alguns aspectos a serem fomentados nestes sistemas produtivos, como a implementação da reforma agrária em conjunto com a possibilidade de acesso ao crédito rural e ao mercado, incentivo à adoção de técnicas sustentáveis de produção, aliando tecnologias atuais com costumes tradicionais e protagonismo das comunidades locais com valorização de suas peculiaridades, vocações e incentivo para que estas busquem as soluções mais adequadas às suas (PATRÍCIO, 2012; KRUEL, 2010).

Preferencialmente, as ações a serem aplicadas para o fomento ao desenvolvimento sustentável devem ser analisadas a escala local, tendo em vista a diversidade de contextos do mundo rural, sem que se tornem desarticuladas as escalas regional e nacional. Contudo, a implementação do modelo produtivo agroecológico é um processo de médio a longo prazo. Considerando a vulnerabilidade social da maioria famílias camponesas ocasionada, principalmente, pelo impacto do sistema produtivo capitalista em suas atividades são necessárias políticas públicas que deem suporte à essa transição (BORGES, SGUAREZI, 2010).

As políticas públicas, conforme Höfling (2001), são ações do Estado para persecução de determinado objetivo, geralmente voltadas à setores específicos da sociedade. Cumpre

---

<sup>6</sup> Enquanto as atividades de trabalho sempre estiveram presentes na história da humanidade, o mesmo não se aplica ao emprego. Este seria um processo recente, fruto da reestruturação da sociedade ocasionada pelo avanço do capitalismo. Pode ser definido como a venda monetizada da força de trabalho aos empregadores, processo marcado pela alienação dos empregados, uma vez que estes perdem a sua autonomia no processo de trabalho para atendimento às necessidades do capitalista (adquirente da força de trabalho). (SGUAREZI, 2011).

<sup>7</sup> A soberania alimentar é um conceito abrangente, que inclui não somente o acesso à alimentação adequada, mas a possibilidade de gestão dos territórios e do processo produtivo dos alimentos consumidos, respeitando a cultura local. (MARTINS, TORREZI E FERREIRA, 2016.)

destacar a diferenciação conceitual entre Estado e Governo a ser adotada neste estudo. Enquanto o Estado se trata do aparelhamento público (conjunto de órgãos e entidades da Administração pública), o Governo se trata de todo um conjunto de ações e projetos propostos pelo governo à sociedade, a ser moldado conforme as orientações políticas vigentes.

### **2.3 Definição legal de agricultura familiar**

Pode-se considerar que os regulamentos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foram pioneiros na definição de quem seriam os agricultores familiares nos termos da legislação pátria. Para participação dos agricultores no programa, conforme os regulamentos iniciais, era necessário que preenchessem os seguintes requisitos: a) explorar a parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; b) não manter empregado permanente, sendo admitido o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agrícola o exigir; c) não deter, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor; d) no mínimo, 80% de sua renda bruta anual ser proveniente da exploração agropecuária ou extrativa; e) residir na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos (BRASIL, 1995).

O programa se mantém ativo desde 1995 e, durante este período, seus critérios foram alterados diversas vezes para ampliar o público atendido, através da diversificação das linhas créditos disponíveis e estratificação dos agricultores familiares em grupos, divididos por critérios socioeconômicos. Em 2020 estavam ativos os subprogramas PRONAF Agroindústria, Mulher, Agroecologia, Bioeconomia, Mais Alimentos, Jovem, Microcrédito (Grupo B) e Cotas-partes.

O conceito normativo para a AF ainda carecia de definição legal de caráter mais generalista, uma vez que a regulamentação do PRONAF é aplicável, em regra, somente em seu microssistema jurídico. Esta lacuna foi preenchida pela Lei nº 11.326/2006, que estabeleceu diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar, e elencou, em seu Art. 3, os requisitos para definição dos agricultores familiares ou empreendedores familiares rurais:

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

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

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

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

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006).

Além destes, nos parágrafos seguintes do artigo também são considerados os critérios sociais e culturais, incluindo como beneficiários das políticas voltadas à agricultura familiar, os silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas e quilombolas, conforme requisitos definidos para cada grupo. No texto legal percebe-se a utilização de conceitos abertos, sem a definição exata do que define o trabalho predominantemente familiar, por exemplo, permitindo que regulamentos posteriores esmiúcem os requisitos elencados pelo diploma legal, nota-se a semelhança com os requisitos elencados pelas normativas anteriores.

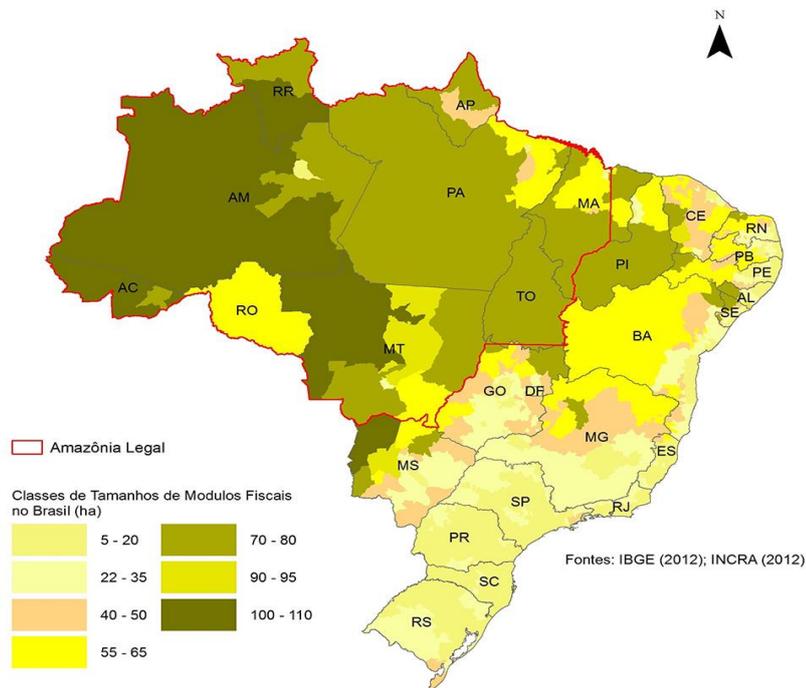
De acordo com o Inciso I, do Art. 03 da Lei 11.326/2006, o agricultor familiar pode deter área de até 04 módulos fiscais, sendo este o critério mais exato trazido pela normativa. O módulo fiscal é uma unidade de medida variável a depender do município, estabelecido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), conforme critérios trazidos pela Lei 4504/64 - Estatuto da Terra, como o tipo de exploração da terra predominantemente praticada na localidade e a renda obtida com a comercialização de sua produção, variando entre 05 e 110 hectares.

Em Corumbá/MS, um módulo fiscal equivale a 110 hectares, portanto, nos termos da Lei nº 11.326/2006, um agricultor familiar no município está limitado a deter uma área igual ou inferior a 440 hectares. Nota-se que o município de Corumbá possui a maior medida atribuída aos módulos fiscais, aproximando o município das áreas rurais da Amazônia Ocidental (Figura 2).

Unidades extensas são mais presentes no Norte, Nordeste e Centro Oeste do país, enquanto as menores são predominantes nas regiões Sul e Sudeste. De acordo com os critérios estabelecidos para determinação dessa unidade de medida territorial, pode-se depreender que, quanto maior o valor do módulo fiscal, maior a quantidade de terra necessária para se sustentar uma família (WINKE, 2015).

Ressalta-se que a legislação não se restringe à relação de propriedade entre o produtor e o terreno cultivado, uma vez que a expressão utilizada foi “não detenha, a qualquer título”. Portanto, se refere, também, às relações de posse como arrendamentos, comodatos e usufrutos.

**Figura 2 – Regionalização dos módulos fiscais no Brasil, segundo o Estatuto da Terra**  
**Módulos Fiscais no Brasil**



Fonte: EMBRAPA, 2021.

O Inciso II da Lei 11.326/2006 determina que a mão de obra empregada no cultivo deve ser predominantemente familiar, sendo, portanto, possível a contratação de mão de obra externa, contanto que o maior percentual da força de trabalho ainda fosse proveniente da família. Contudo, o conceito aberto presente no artigo não delimita qual é o limite para a contratação de trabalhadores assalariados. Isso gerava insegurança jurídica. Os requisitos seguintes trazidos pela referida lei são o percentual mínimo da renda familiar proveniente da atividade rural, de acordo com regulamento do poder Executivo, e a necessidade da gestão familiar da atividade.

Somente em 2017 houve uma regulamentação direta da Lei 11.326/2006, através do Decreto 9.064/2017. A norma define algumas terminologias e delimita com maior precisão o público-alvo a ser atendido pelas políticas públicas voltadas à AF. Conforme seu Artigo 3º, Inciso III, a renda obtida por intermédio da atividade rural deve corresponder a, pelo menos, metade da renda familiar. Já o seu Artigo 2º, Inciso II, na redação original, continha a definição de que a força de trabalho da unidade familiar deveria compor no mínimo metade da empregada no manejo da propriedade rural, este inciso foi, contudo, alterado pelo Decreto 10.688/2021, que trouxe idêntica redação do Inciso III, Artigo 3º da Lei nº 11.326/2006,

reestabelecendo o entendimento mais generalista de que a força de trabalho deve ser predominantemente da unidade familiar (BRASIL, 2006, 2017, 2021).

A normativa também trouxe definições relativas às formas associativas da agricultura familiar. Simplificadamente, trata-se de grupos de agricultores familiares (pessoas físicas) o e/ou empreendimentos familiares rurais (pessoas jurídicas) organizados sob a forma de cooperativas singulares, cooperativas centrais ou associações. Conforme alterações trazidas pelo Decreto 10.688/2021, de forma geral, estas pessoas jurídicas devem ser compostas por, no mínimo, 50% de produtores rurais caracterizados como agricultores familiares e regularmente inscritos no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), discutido mais adiante. As pessoas jurídicas componentes das cooperativas centrais devem ser compostas em sua totalidade por organizações da agricultura familiar.

Conforme o Censo Agropecuário, 77% dos estabelecimentos rurais do Brasil são voltados à produção familiar, correspondendo à 23% da área ocupada pela agricultura brasileira. Em uma análise regional, o Centro-Oeste do Brasil possui a menor extensão de território rural produtivo voltado à estabelecimentos da agricultura familiar, comparado às demais regiões do país, com somente 5,5% da área ocupada, enquanto na região Nordeste, por exemplo, este percentual é de 46,6% (IBGE, 2017).

Dentre todos os Estados da federação, Mato Grosso do Sul possui a menor concentração de área produtiva possuída por agricultores familiares, que totalizam 43.222 estabelecimentos rurais, concentrados em somente 3,91% do território rural. Os demais produtores possuem em 27.941 unidades de produção rural, correspondentes a 96,09% da extensão territorial (IBGE, 2017). Os dados demonstram que, no Brasil, e especialmente em determinadas regiões do país, a terra ainda se encontra fortemente concentrada em latifúndios.

Ainda assim, a AF demonstra grande importância no cenário econômico nacional, sendo responsável por 23% do valor de produção agropecuária do país, o equivalente a R\$ 107 bilhões de reais anuais. Os números da AF também são expressivos quanto à empregabilidade no meio rural do Brasil, que possui atualmente 15.105.125 pessoas empregadas em 5.073.324 estabelecimentos agropecuários, a agricultura familiar responde por 67% do pessoal empregado no campo (IBGE, 2017).

Cumprir destacar que, atualmente, a comprovação legal do enquadramento dos produtores rurais como agricultores familiares é realizada através da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP). Trata-se de um documento fornecido aos produtores rurais que, mediante a apresentação de documentos, demonstrem o preenchimento dos requisitos estabelecidos pela Lei 11.326/2006 e pelo Decreto 9.064/2017. A DAP é essencial para o

acesso dos agricultores familiares às políticas públicas governamentais voltadas ao setor. Contudo, conforme exposto a seguir, as comprovações exigidas para o cadastro podem transformar-se em entraves para que os agricultores obtenham o documento, restringindo, conseqüentemente, o acesso das famílias camponesas aos programas governamentais.

#### **2.4 A Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)**

A Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), criada pela Resolução do Conselho Monetário Nacional de nº 2.191/1995, que instituiu o PRONAF, é o documento que identifica as Unidades de Familiares de Produção Agrária (UFPA), termo utilizado para caracterizar as famílias de agricultores familiares e os empreendimentos familiares rurais que podem ser beneficiários de políticas públicas criadas para o setor. O Decreto 9.064/2017 prevê a substituição da DAP pelo Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), instrumento que se encontra em fase de implementação. Atualmente, os regramentos sobre a emissão da DAP são previstos na Portaria nº 523/2018 SEAF/MAPA.

O documento é emitido por entidades credenciadas, como Sindicatos e Associações da Agricultura Familiar, Sindicatos Rurais, entidades de assistência técnica e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Sua validade é de 02 anos, a contar da data de emissão (Portaria nº 01/2019 SEAF/MAPA). Além dos agricultores, as DAPs são conferidas aos silvicultores, aquicultores, pescadores artesanais, povos indígenas, integrantes de remanescentes de quilombos, maricultores, assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), conforme critérios legais.

A UFPA é identificada através da DAP principal, enquanto os integrantes do grupo familiar, como jovens e agregados, podem ser detentores das DAP's acessórias, vinculadas à principal. Apesar do documento identificar a UFPA como um todo, e não somente o titular do imóvel produtor, costumeiramente é denominado DAP Física. Existem, ainda, as DAP Jurídicas que se referem às UFPAs organizadas sob a forma de pessoas jurídicas, sejam associações, cooperativas ou empresas familiares rurais. No caso das associações e cooperativas, mais da metade de seus integrantes devem possuir DAP's ativas.

Ainda conforme a Portaria nº 523/2018 SEAF/MAPA, as DAPs são estratificadas em diferentes grupos, conforme critérios que auxiliam o governo no direcionamento de seus programas, como linhas de crédito diferenciadas conforme o grupo ao qual pertença o

agricultor familiar. Como exemplo, o crédito do PRONAF, no Plano Safra 2021-2022, conta com prazos de pagamento de até 10 anos para os agricultores familiares detentores de DAP's do Grupo A (assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e beneficiários do Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária (PCRF)). As DAP's do Grupo B (agricultores familiares com renda bruta anual familiar de até R\$ 20.000,00), o prazo cai para 02 anos (BRASIL, 2018).

Conforme dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), em Corumbá, no final de 2020, existiam 255 DAP's Físicas ativas e 1.056 expiradas, ou seja, cujo último documento identificador emitido está fora do prazo de vigência. Quanto às DAP's Jurídicas, constavam 06 organizações de agricultores familiares vinculados ao município:

- Associação dos Pequenos Produtores Rurais Familiares do P.A São Gabriel.
- Cooperativa dos Produtores Rurais da Agricultura Familiar de Corumbá e Ladário e região.
- Associação Trabalhadores Rurais Tamarineiro II e Paiolzinho.
- Associação da União dos Produtores Rurais do Assentamento Taquaral.
- Associação dos Produtores Rurais dos Assentamentos de Corumbá.
- Associação dos Apicultores da Agricultura Familiar de Corumbá/MS.

O cooperativismo na agricultura familiar brasileira é incentivado através de políticas públicas. Considera-se que este modelo de organização é benéfico aos pequenos produtores, facilitando o acesso aos mercados, a difusão de tecnologias e assessoramento técnico, incrementando o valor de mercado dos produtos. Conforme o Censo Agropecuário de 2017, houve aumento de 67,3% no número de cooperativas da agricultura familiar, comparado ao último censo, datado de 2006. Observa-se que 71,2 % das cooperativas são organizações de agricultores familiares, totalizando em torno de 410.000 estabelecimentos (IBGE, 2017). Na região Sul se concentra a maior quantidade de cooperativas rurais do país, seguido pela região Sudeste. Na região Centro Oeste, os índices são medianos, enquanto o Norte e Nordeste respondem pelos menores quantitativos.

Para obter a DAP, a UFPA deve se enquadrar nos critérios estabelecidos pela Lei 11.326/2006 e do Decreto 9.064/2017, a serem comprovados documentalente. A Portaria nº 01/2017 SEAF/MDA trata dos procedimentos operacionais para obtenção do documento ou seja. O agricultor familiar necessita apresentar à entidade emissora documentos que comprovem que a maior parte da renda familiar é auferida através da atividade rural e que a maior parte da força de trabalho empregada na produção é advinda do núcleo familiar, por

exemplo. No caso das DAP's jurídicas, em geral, é necessária a comprovação de que mais da metade dos agricultores componentes da associação possuam a DAP Física ativa, além de documentos como o cartão CNPJ, cópia do contrato e estatuto social do empreendimento.

São os seguintes requisitos documentais listados pela Portaria nº 01/2017 SEAF/MDA para emissão da DAP:

Art. 14. A documentação obrigatória para a emissão da DAP será exigida conforme o caso:

I. Para a Unidade Familiar de Produção Rural (pessoa física):

- a) o cartão do Cadastro Nacional de Pessoa Física (CPF), de cada um dos titulares; e
- b) a cédula de identidade de cada um dos titulares; e
- c) a documentação complementar comprobatória, exigível em caso de dúvida, inconsistência ou suspeita constatada pelo Agente Emissor ou pelos(as) Responsáveis Legais e Técnicos(as) da Unidade a qual está vinculado(a):
  - 1) do exercício da atividade rural em regime de agricultura familiar
  - 2) da origem e formação da renda bruta; e
  - 3) do tamanho da área do estabelecimento (BRASIL, 2017).

Nota-se algumas dificuldades de compreensão. No caso das DAP's físicas, que não consta um rol de documentos específicos que possibilitem a demonstração do enquadramento dos produtores rurais como agricultores familiares, fica aos agentes emissores a discricionariedade na análise e exigências solicitadas (ZANI, 2014).

Considerando que se trata de um público com reduzido acesso à internet, e, muitas vezes, com dificuldade de acesso à informação e entendimento dos trâmites burocráticos, os agricultores familiares podem encontrar dificuldades em comprovar documentalmente os requisitos para obtenção da DAP. No caso das organizações da agricultura familiar, como as associações, a necessidade de que a maioria de seus componentes mantenham a DAP ativa também pode ser desafiador, o desenquadramento como agricultor familiar ou inatividade de alguns associados pode ocasionar prejuízos aos demais agricultores integrantes do grupo.

Alguns critérios, como a comprovação da renda bruta oriunda da atividade rural, também podem ser excludentes, uma vez que muitas famílias camponesas, impossibilitadas de auferir renda suficiente para o sustento do grupo familiar com a comercialização de sua produção, necessitam buscar atividades urbanas complementares. Outro fator excludente é a necessidade de comprovação do estabelecimento rural, o que pode ser dificultoso no caso de assentados da reforma agrária, embora diversas políticas públicas voltadas à agricultura familiar incluam este grupo, inclusive como prioritário, como no caso do PAA e PNAE (GRISA, 2010)

Também é relatada a dificuldade com o atendimento ao limite do quantitativo de empregados permitido para o auxílio da família nas atividades da propriedade. Esse critério sofre influência direta da quantidade de pessoas do grupo familiar e do tipo de cultivo

desenvolvido. Como exemplo, é citada a fruticultura que exige um quantitativo maior de pessoal, especialmente em épocas de colheita. Na hipótese de uma família campesina com três membros (pai, mãe e filho), a contratação de três empregados já ocasionaria o desenquadramento da unidade de produção da condição de agricultora familiar (ESQUERDO, 2015).

No tocante às associações e cooperativas, nota-se um certo afrouxamento progressivo nos requisitos legais para enquadramento nas políticas voltadas à agricultura familiar. Enquanto na redação original do Artigo 11 da Portaria n° 01/2017 SEAF/MDA, o quantitativo de integrantes das associações que deveriam possuir DAP ativa, se enquadrando documentalmente como agricultores familiares, era de 60%, em 2019 este percentual caiu para 50%, após as alterações introduzidas pela Portaria n° 62/2019 SEAF/MDA. Se, por um lado, a alteração pode beneficiar a manutenção da regularidade documental de associações cujos membros encontrem dificuldades em manter suas DAP's físicas atualizadas, também é possível que grande parte dos membros destas não se enquadrem como agricultores familiares, e, ainda assim, se beneficiem direta ou indiretamente de políticas públicas voltadas ao setor.

Outra alteração legislativa recente que pode facilitar na manutenção da DAP atualizada pelos produtores rurais é o aumento extensão do seu prazo de validade. Na redação original da alínea c, Inciso I do Artigo 3° da Portaria n° 523/2018 SEAF/MAPA (BRASIL, 2018), a DAP, após emitida, possuía validade de apenas 01 ano. A partir de 2019 o prazo dobrou, conforme a Portaria n° 01/2019 SEAF/MAPA (BRASIL, 2019).

Conforme exposto, a DAP é um documento essencial para o acesso dos agricultores familiares às políticas públicas ofertadas pelo governo, direcionando os recursos orçamentários disponibilizados a este setor aos destinatários corretos. Contudo, o engessamento de seus requisitos, que se aplicam linearmente a todas as atividades desenvolvidas no campo, desde a fruticultura à pecuária (se trata da própria definição legal atribuída pela legislação nacional aos agricultores familiares) pode resultar na exclusão de diversas famílias campesinas, mesmo que realizem a sua produção em regime familiar.

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR E AS COMPRAS INSTITUCIONAIS EM CORUMBÁ-MS**

As políticas públicas são ações do Estado para persecução de determinado objetivo, geralmente voltadas à setores específicos da sociedade (HOFFLING, 2001). Cumpre destacar a diferenciação conceitual entre Estado e Governo a ser adotada neste estudo. Enquanto o Estado se trata do aparelhamento público (conjunto de órgãos e entidades da Administração pública), o Governo é todo um conjunto de ações e projetos propostos para a sociedade, a ser moldado conforme as orientações políticas vigentes.

É apresentado um breve histórico das políticas públicas voltadas à agricultura familiar implementadas no Brasil, com vistas a exemplificar quais medidas já foram tomadas para fomento ao setor e contextualizar suas dificuldades e evolução. Como enfoque, foram escolhidos o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), tendo em vista ambos são programas multidimensionais que, ao mesmo tempo, proporcionam fomento à agricultura familiar e alimentos às famílias em vulnerabilidade social, tendo execução expressiva em Corumbá/MS, cidade fronteiriça na qual este estudo foi realizado.

#### **3.1 Políticas públicas para agricultura familiar no Brasil**

Historicamente, a agricultura brasileira de pequena escala, ou de subsistência, foi relegada a uma posição de mera figurante, com o protagonismo no meio rural fortemente exercido pelos latifundiários e monocultores. Como exemplo, as disciplinas escolares tradicionalmente repassam aos estudantes o conhecimento acerca dos ciclos do cacau, cana-de-açúcar, café e borracha na história do Brasil que se trata de monoculturas voltadas à exportação. A mesma importância não é conferida à produção de alimentos que abastecem o mercado interno, proveniente de plantios de médio e pequeno porte (ALTAFIN, 2017).

A agricultura de pequena escala no Brasil tem suas origens construídas por cinco grupos sociais: os índios, os escravos africanos, os mestiços, os brancos não herdeiros e os imigrantes europeus. Esses grupos exerciam o cultivo em contextos bastante diversos. Os escravos africanos, que, em algumas fazendas, dispunham de pedaços de terra e dias livres na semana para dedicar-se à produção de alimentos para a subsistência e venda de excedentes ao

próprio Engenho<sup>8</sup>. Os brancos não herdeiros era um grupo compostos pelos filhos mais novos dos latifundiários, que, excluídos da herança (reservada ao filho mais velho) sobreviviam do plantio de alimentos em porções menores de terra, em geral cedidas por parentes. Em comum, esses grupos possuíam a invisibilidade, em maior ou menor grau. Excluídos da possibilidade de exercer influência política não tiveram sua importância histórica registrada e foram relegados a um papel secundário no desenvolvimento nacional, fato que se estendeu na história brasileira (ALTAFIN, 2017).

Observa-se que temas polêmicos relativos ao mundo rural e de interesse dos pequenos produtores ganharam valor político na década de 1960, tendo em vista a crise de abastecimento interno enfrentada no período, ocasionada principalmente pelas políticas governamentais dos anos anteriores, cujo enfoque era a industrialização do país, numa tentativa de alcançar o patamar de nações desenvolvidas industrializadas. Contudo, a longo prazo, essa estratégia resultou em uma crise econômica, com ausência de produtos básicos para consumo interno, como alimentos e matérias primas necessárias à continuidade do crescimento industrial, aumento da inflação e da dependência de produtos importados, o que também resultava na contínua necessidade de crescimento das exportações (GRISA, 2012).

A proposta defendida por políticos como João Goulart, intelectuais como Alberto Passos Guimarães, Caio Prado Jr. e Ignácio Rangel, além de movimentos sociais ligados a trabalhadores e pequenos produtores rurais era da dinamização das relações agrícolas, através de mudanças estruturais, como a reforma agrária (GRISA, SCHNEIDER, 2015). Surgiram organizações representativas dos agricultores familiares, ainda que estes atores não se identificassem com esta denominação, o que só ocorreu na década de 1990 (GRISA, 2012). Como exemplos temos as Ligas Camponesas, a União dos Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB) e a Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura (CONTAG).

Com o regime militar, o referencial setorial adotado para as políticas agrárias foi da modernização tecnológica, objetivando o aumento de produtividade especialmente de culturas voltadas à exportação. Essa estratégia era defendida por economistas da Universidade de São Paulo (USP), como Antônio Delfim Neto, e se alinhava aos interesses da elite agrária (SCHNEIDER, 2015). O período ditatorial foi marcado pela criação de diversas políticas agrárias, que não eram inexistentes anteriormente, mas se limitavam ao atendimento de interesses de grupos específicos, como produtores de café e açúcar. (GRISA, 2012). Ao mesmo tempo, por consequência ao regime militar, os movimentos sociais perderam voz, as

---

<sup>8</sup> O principal intuito dos senhores de engenho, com esta prática, parecia ser a pacificação e redução do custo de manutenção dos escravos (ALTAFIN, 2007).

organizações ligadas à agricultura familiar que continuaram suas atividades, como a CONTAG, foram forçadas a tomar uma postura menos combativa. Esses atores sociais, por um longo período, foram novamente excluídos da possibilidade de influenciar nas decisões e políticas públicas.

Datam deste período o Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504 de 30 de novembro de 1964), a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (Lei n.º 8.429/65), a organização do cooperativismo com intervenção estatal (Lei n.º 5.764 de 16 de dezembro de 1971) e criação e fortalecimento de entidades de assistência técnica rural, como as Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural EMATER (na escala estadual), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária EMBRAPA e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural EMBRATER (na escala federal).

Uma das estratégias governamentais para o fomento à modernização do setor agropecuário foi a oferta de linhas de crédito específicas. Contudo, do volumoso numerário despendido somente uma pequena parcela dos produtores rurais foi beneficiada, uma vez o enfoque dos financiamentos era os médios e grandes latifundiários, localizados principalmente no Sul e Sudeste, que possuíam culturas voltadas à agroindústria e agroexportação, como o café, o trigo, a soja e cana-de-açúcar (SCHINEIDER, 2015). Conforme Bianchini (2015, p.16):

Apesar de a política agrícola não excluir formalmente nenhum segmento, o crédito rural foi seletivo priorizando a Macrorregião Centro Sul, commodities e um seletivo grupo de agricultores. A exclusão se dava na prática por diferentes níveis de procedimentos operacionais adotados pelas instituições financeiras. As concessões de crédito privilegiavam as commodities ligadas ao nascente complexo agroindustrial, e ao setor agroexportador, as transações de maior volume e de menor custo administrativo, com uma centralidade na moderna agricultura do Centro Sul. Em contrapartida 1% dos tomadores de crédito, em torno de 15 mil grandes produtores, receberam nesse período 40% do total de recursos (BITTENCOURT, 2003). Desses contratos, 80% eram destinados aos pequenos agricultores que respondiam por apenas 20% dos recursos destinados ao crédito.

As políticas públicas aplicadas na época obtiveram sucesso ao que se propuseram. Observou-se, durante a década de 1970, uma progressiva modernização agrícola, com formação de complexos agroindustriais, emprego de maquinários e técnicas de produção consideradas mais avançadas (agrotóxicos, sementes melhoradas), e integração da produção às matérias primas demandadas pela indústria (GRISA, 2012). Contudo, na década de seguinte, em conjunto com a decadência política do regime militar, adveio uma severa crise econômica, restringindo a oferta de crédito no mercado interno e as exportações. Com o cenário econômico desfavorável, os pequenos produtores rurais, que não eram os principais

beneficiários das políticas governamentais praticadas nas décadas anteriores, obtiveram preços mais vantajosos para os produtos alimentícios no mercado interno (DELGADO, 2012).

A reabertura democrática de 1985 proporcionou que atores sociais outrora excluídos da possibilidade de influenciar nas decisões políticas durante o regime ditatorial enxergassem novamente a possibilidade de exigir suas demandas e necessidades específicas. Surgiram organizações como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR), a Confederação Nacional dos Seringueiros (CNS) e o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) (DELGADO, 2012). Ainda nesse período, com influência da crise econômica e da ideologia neoliberalista que havia se tornado o novo referencial mundial, as políticas públicas promovidas anteriormente foram reduzidas (GRISA, 2012).

Confluindo neste cenário, e estimulando a visibilidade de pautas levantadas pelos agricultores familiares, era crescente o movimento crítico à Revolução Verde, processo este que se intensificou no Brasil principalmente durante os anos 1970. A mecanização e industrialização do campo trouxeram efeitos nefastos ao meio ambiente, além de prejuízos sociais e culturais, conforme argumentos trazidos por estudiosos da área e ONGs, pautas que também passaram a ser utilizadas pelos pequenos produtores rurais. As atenções voltavam-se à necessidade de priorização de um processo de desenvolvimento sustentável que trouxesse benefícios aos pequenos produtores e comunidades tradicionais, em conjunto com um menor impacto ambiental (DELGADO, 2012).

Os anos 1990 foram marcados pela intensificação do neoliberalismo, resultando na redução ainda maior das políticas públicas e aumento do processo de privatizações. Houve também uma inédita abertura econômica, com intensificação das importações, data deste período da criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). O Estado passa a se concentrar em políticas assistencialistas, como forma de reduzir a pobreza, evitando a intervenção direta na economia (DELGADO, 2012).

Também se destacava o chamado processo democratizante, segundo o qual a participação popular na tomada de decisões políticas deveria ser ampliada, não se restringindo à representação popular tradicional exercida através dos políticos eleitos. Este ideal, presente em diversos dispositivos da Constituição Federal de 1988, auxiliou na criação de conselhos governamentais que contavam com a participação de membros da sociedade civil, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), conferindo

representatividade direta a diversos setores da sociedade civil, dentre eles os agricultores familiares (DELGADO, 2012). O autor acrescenta que:

Do ponto de vista político e das perspectivas futuras do meio rural brasileiro, é importante assinalar que a década de 1990 foi um período crucial, tanto para a continuidade do padrão dominante de relações economia-meio rural no Brasil, quanto para a progressiva elaboração de uma visão alternativa acerca do significado do rural e do desenvolvimento rural e para a democratização das relações sociais e políticas no campo (DELGADO, 2012, p. 97).

Outros marcos importantes da época foram as Leis nº. 8.171/91 (Lei Agrícola) e Lei nº. 8.629/93 (Lei Agrária), a organização do "Grito da Terra Brasil" (que surgiu em 1994) e a elaboração do documento Propostas e Recomendações de Políticas Agrícolas Diferenciadas para o Pequeno Produtor Rural, de autoria da Comissão Técnica do Pequeno Produtor, integrante do extinto Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA) e da CONTAG. O documento trazia uma série de propostas de políticas públicas voltadas à agricultura familiar, como seguro agrícola, uma linha de crédito exclusiva (contando com juros reduzidos), a criação de uma secretaria governamental responsável pela coordenação de políticas públicas voltadas ao setor, medidas que beneficiassem a comercialização de produtos prejudicados pela abertura econômica e a definição legal de quem seriam os agricultores familiares, delimitando o público alvo destes benefícios (GRISA e SCHNEIDER, 2015; BIANCHINI, 2015).

Em 1995 surgiu o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), instituído pela Resolução do Conselho Monetário Nacional de nº 2.191, de 24 de agosto de 1995. É considerado o primeiro programa governamental voltado especificamente para a categoria dos agricultores familiares, baseado em suas necessidades e reivindicações. Em síntese, tratava-se de fonte de financiamento às atividades dos pequenos agricultores, com o objetivo de, além da concessão de aporte financeiro, estimular o desenvolvimento rural sustentável, a profissionalização e a difusão tecnológica, contando com uma gestão descentralizada para estimular a participação dos agricultores (BIANCHINI, 2015). Schneider (2005, p.1) argumenta que:

A partir do surgimento do PRONAF, o sindicalismo rural brasileiro, sobretudo aquele localizado nas regiões Sul e Nordeste, passou a reforçar a defesa de propostas que vislumbram o compromisso cada vez mais sólido do Estado com uma categoria social considerada específica e que necessitava de políticas públicas diferenciadas (juros menores, apoio institucional etc.)

Apesar da existência de programas governamentais anteriores voltados à pequenos produtores rurais, como o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE) e o Projeto de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), estes não foram considerados bem-sucedidos. Alguns dos problemas apontados foram a falta de

transparência e de participação dos agricultores familiares em sua formulação e execução, retirando o protagonismo do público-alvo dos programas (GRISA, 2012). Pode-se considerar que os regulamentos do PRONAF, foram pioneiros na definição de quem seriam os agricultores familiares nos termos da legislação pátria, conforme exposto anteriormente.

O PRONAF ainda se mantém ativo, e, ao longo de sua existência, as definições sobre a agricultura familiar contidas em suas normas foram atualizadas, de forma a ampliar o público-alvo atendido. Atualmente, embora 85% dos produtores rurais ainda não tenham obtido financiamentos, o PRONAF responde por 76,62% do crédito rural nacional (IBGE, 2017).

Em 2021, o órgão governamental federal responsável pela articulação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar, aos assentamentos de reforma agrária, o estímulo ao cooperativismo e associativismo e difusão da assistência técnica rural é a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Anteriormente, estas competências eram exercidas pela Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), ligada à Casa Civil da Presidência da República, e que, por sua vez, havia assumido as atribuições do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), extinto em 2006.

No final de 2020 podiam ser contabilizadas, pelo menos, 15 políticas públicas ativas que beneficiam os agricultores familiares, cada qual com seus regulamentos próprios: 1) Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); 2) Seguro da Agricultura Familiar (SEAF); 3) Garantia-Safra; 4) Programa de Garantia de Preços Mínimos (PGPM); 5) Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF); 6) Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); 7) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); 8) Programa Nacional de Proteção e Uso do Biodiesel (PNPB); 9) Beneficiário Especial da Previdência Social; 10) Aposentadoria Rural (Funrural); 11) Auxílio Emergencial Financeiro 12) Programa Minha Casa Minha Vida Rural; 13) Plano Brasil Sem Miséria – Rota da Inclusão Produtiva Rural; 14) Cotas em Escolas Profissionalizantes 15) Pronatec Campo (CEFET) (BRASIL, 2020).

O enfoque deste estudo será os programas PAA e PNAE, seu histórico, regramentos atuais, execução em Corumbá-MS e metodologia de compra e precificação dos produtos adquiridos através destes, incluindo o possível impacto da fronteira nos preços locais. Os programas foram escolhidos em virtude da amplitude de sua execução, especialmente a nível local, uma vez que ambos são executados no município com valores expressivos, e de sua multidimensionalidade, pois ambos agem no fomento da agricultura familiar, proporcionando

um mercado para escoamento da produção com preços justos, e, simultaneamente, combatem a fome nas populações vulneráveis.

### **3.2 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) surgiu em 2003, em conjunto com o Plano Safra, e foi instituído pelo artigo 19 da Lei 10.696 de 2003 e regulamentado pelo Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012. O programa atua, simultaneamente, no combate à insegurança alimentar e nutricional e no fortalecimento da agricultura familiar, com uma política de valorização e estímulo ao desenvolvimento dos pequenos produtores rurais e redução da fome da parcela populacional inserida no contexto de extrema pobreza, através da aquisição direta de alimentos provenientes da agricultura familiar e distribuição simultânea à população economicamente vulnerável.

Estava inserido nas estratégias do extinto Programa Fome Zero. O objetivo central do programa era a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e combate à pobreza extrema, atuando através da articulação de diversos órgãos governamentais. A SAN visa ao fornecimento de alimentação nutricionalmente adequada à população, respeitando sua sustentabilidade ambiental, social e cultural. Contudo, para que o combate à fome seja efetivo, também é necessária a transformação das cadeiras produtivas, com melhoria da produção agroalimentar através do estímulo à produção diversificada de alimentos pela agricultura familiar, objetivando o abastecimento do mercado interno do país, na contramão da priorização histórica das monoculturas agroexportadoras (BRASIL, 2014).

A origem do PAA remontam à década de 1980, época na qual, com a reabertura democrática, os movimentos sociais ligados à agricultura familiar ganhavam relevância. Neste período, estudiosos como José Graziano Silva já ressaltavam a importância das compras governamentais para o fortalecimento da agricultura familiar, que enfrentava dificuldades na comercialização de sua produção. Em 1991, no documento Política Nacional de Segurança Alimentar, foi ressaltada a importância da criação de estratégias de combate à fome e de fomento à produção agroalimentar, também foi sugerida a criação de um conselho que tratasse de questões ligadas à Segurança Alimentar da população, ideia que, futuramente, seria utilizada na criação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (MULLER, 2007).

O CONSEA destaca-se dentre os órgãos governamentais envolvidos na estruturação do PAA. Sua criação remonta ao governo Itamar Franco, em 1993, sendo extinto nesta primeira versão em 1994, somente um ano após sua criação. Foi recriado pela Lei nº 10.683/2003, em conjunto com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, no contexto da estruturação do Projeto Fome Zero. O conselho foi instituído como um órgão de assessoramento direto da Presidência da República, formado por um plenário composto por 60 membros, dois terços de representantes da sociedade civil (incluindo atores sociais frequentemente excluídos do processo de tomada de decisão de políticas públicas, como indígenas, quilombolas, agricultores familiares, pescadores, assentados e sem-terra) e um terço de representantes governamentais. Suas atribuições incluíam o monitoramento, acompanhamento e proposição de políticas públicas voltadas à promoção da SAN (SILVA, 2010).

Recentemente, em uma reestruturação do poder executivo promovida pela Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, o CONSEA foi extinto e suas atribuições foram transferidas ao Ministério da Cidadania, que passou a articular a política nacional de segurança alimentar e nutricional. A mesma lei retirou alguns elementos importantes que fortaleciam a atuação do conselho, como a participação social em sua assembleia e a atribuição no estabelecimento das diretrizes do plano nacional de segurança alimentar e nutricional (CASTRO, 2019).

Outro importante marco legal, voltado à promoção da SAN, ocorreu em 2010 com a criação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), voltada à promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), através de esforços conjuntos da sociedade civil e entidades governamentais. Destaca-se, também, a instituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), criado através da Lei nº 11.346/2006, após proposição do CONSEA. Estas medidas, em conjunto com diversas outras políticas públicas atuantes à época, buscaram a consolidação do combate à insegurança alimentar da população mais vulnerável, contexto no qual está inserido o Programa de Aquisição de Alimentos (CASTRO, 2019)

A criação e estruturação do PAA foi realizada pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA) e Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), com auxílio do CONSEA. Inicialmente, o PAA era operacionalizado pelo Gabinete do MESA, criado em pelo Decreto 4.608 de 26 de fevereiro de 2003, e extinto pelo Decreto nº 4.794, de 25 de julho de 2003. O programa passou então à responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), absorvido em 2019 pelo Ministério da Cidadania (MC), órgão resultante da fusão do MDS, o Ministério do Esporte e o Ministério da Cultura.

Atualmente, o PAA está vinculado à Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, integrante do MC (BRASIL, 2020).

Os objetivos gerais do programa estão listados no Art. 19 da Lei 10.696 de 2003 e atualizados pela Lei nº 12.512, de 2011, como o incentivo à inclusão econômica e social dos agricultores familiares, promoção da sustentabilidade e geração de renda, fomento de circuitos locais de comércio, e combate à insegurança alimentar e nutricional. Suas finalidades estão definidas no Art. 02 do Decreto 7.775/2012, dentre elas destaco o estímulo ao cooperativismo e associativismo, valorizar a promover alimentos orgânicos e agroecológicos. Os alimentos adquiridos através do PAA, conforme o mesmo Decreto, podem ser destinados a unidades prisionais ou unidades socioeducativas de internação, rede pública de ensino ou saúde, formação de estoques, utilização por órgãos públicos, abastecimento de equipamentos de nutrição, da rede socioassistencial ou distribuição direta à população em situação de insegurança alimentar, outras hipóteses de destinação podem ser definidas pelo Grupo Gestor do PAA (GGPAA).

O GGPAA é um órgão colegiado, de caráter deliberativo, cujo regramento está previsto no Art. 22 do Decreto 7.775/2012, é formado por representantes do Ministério da Cidadania, do Ministério da Economia, do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento e do Ministério da Educação. Em sua antiga composição, modificada pelo Decreto 10.150/19, era prevista ainda a existência de um comitê consultivo e de assessoramento, que contava com a participação de representantes da sociedade civil. Entre suas atribuições, estão a definição da metodologia de definição de preços de aquisição e condições de recebimentos dos produtos, os critérios de priorização de escolha dos beneficiários fornecedores, dentre outros. Portanto, de forma geral, cabe ao órgão a regulamentação e acompanhamento da execução do PAA, em suas diversas modalidades (BRASIL, 2020).

As primeiras compras de alimentos através do PAA foram oriundas de assentados da reforma agrária em Mato Grosso do Sul, na antiga Fazenda do Itamaraty, desapropriada em 2002 para reforma agrária. Inicialmente, as modalidades operacionalizadas pelo programa, na época, foram a Compra Direta, Compra Antecipada e PAA-Leite. Com o passar do tempo, o programa se aperfeiçoou e diversificou, contando hoje com as modalidades Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF, Compra com Doação Simultânea – CDS, Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar - CPR Estoque, Compras Institucionais, PAA Leite e PAA Sementes (BRASIL, 2003).

No tocante à execução, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, atua como entidade executora das modalidades Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), Compra com Doação Simultânea (CDS) e Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar (CPR Estoque). As modalidades Compra Institucional e PAA Leite são executadas local ou regionalmente, por estados, municípios, consórcios públicos e órgãos governamentais em geral. Enquanto em todas as modalidades do programa os alimentos a serem fornecidos provêm de agricultores familiares, a destinação dos produtos e regramento do processo de aquisição variam.

Na modalidade Formação de Estoques, o objetivo é a manutenção de preços e apoio financeiro a organizações da agricultura familiar (AF) para operacionalizar a formação de estoques. A participação é exclusiva para associações e cooperativas de agricultores familiares. É necessário que seja encaminhada à CONAB uma Proposta de Venda de safra, contendo dados como os tipos de produtos a serem estocados, prazo, valor para venda e agricultores beneficiados, caso aprovada, é emitida a Cédula de Produto Rural (CPR-Estoque) uma espécie de termo de compromisso entre a organização da (AF) e a CONAB, com duração de 12 (doze) meses.

A CONAB fornece recursos financeiros para organização dos estoques, que podem ser destinados a estoques públicos ou comercializados pelas próprias organizações da AF. Os recursos repassados pelo poder público devem ser devolvidos 15 (quinze) dias após a venda dos produtos, acrescido de encargos de 3% ao ano. Recentemente, o GGPAE emitiu a Resolução nº 86, de 28 de setembro de 2020, permitindo que em 2020 e 2021, a quitação do empréstimo de recursos seja feita através de produtos, ao invés do repasse financeiro, objetivando amenizar as dificuldades enfrentadas pelos agricultores com a pandemia de COVID-19. Atualmente, os limites financeiros para recebimento dos recursos desta modalidade são de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) anuais por Organização Fornecedora. A primeira operação é limitada a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais). O limite é de R\$ 8.000 (oito mil reais) anuais por unidade familiar.

A Compra com Doação Simultânea é outra modalidade operada pela CONAB, através de Termos de Cooperação, ou, em outra hipótese de operacionalização, podem ser formalizados Termos de Adesão de entes executores, como estados e municípios, diretamente com o Ministério da Cidadania. O objetivo principal é o atendimento da rede socioassistencial, como restaurantes comunitários, cozinhas populares e bancos de alimentos,

além de, em certos casos, a rede pública filantrópica de ensino, a população em situação de insegurança alimentar é diretamente beneficiada, promovendo seu direito à DHAA.

Na hipótese em que a CDS seja formalizada através de Termos de Cooperação, os agricultores, organizados em associações ou cooperativas, devem encaminhar à CONAB sua Proposta de Participação no programa, caso aprovada, é emitida a Cédula de Produto Rural (CPR-Doação), a ser assinado pela associação ou cooperativa, doravante denominada Organização Fornecedora. As entregas, neste caso, são realizadas diretamente pela Organização Fornecedora às Unidades Receptoras. O pagamento é realizado posteriormente à confirmação do recebimento dos produtos. Os recursos financeiros para as aquisições são repassados do MC à CONAB, que realiza os pagamentos às organizações da agricultura familiar. O limite de vendas é de R\$ 4.800 (quatro mil e oitocentos reais) anuais, por unidade familiar.

Já no caso dos Termos de Adesão formalizados diretamente com o MC por estados e municípios, a participação é permitida também a grupos informais ou agricultores individuais. Os alimentos são primeiramente separados em uma central de triagem, e entregues aos beneficiários pelo ente articulador. Os agricultores recebem um cartão próprio, no qual são depositados os recursos decorrentes das vendas diretamente pelo MC. Os limites para venda, neste caso, são de R\$ 4.500 (quatro mil e quinhentos reais) para agricultores individuais ou membros de grupos informais, e de R\$ 8.000 (quatro mil e oitocentos reais) para membros de organizações da agricultura familiar.

A modalidade PAA-Leite - Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite - tem como público-alvo municípios da região Nordeste e de Minas Gerais, sendo permitida somente a participação de Estados que possuam ao menos 01 município localizado na região do semiárido ou de cidades da região Norte e Nordeste de Minas Gerais, conforme o Art. 6º da Resolução nº 82/2020 GGPA/MC. O programa pode ser executado por órgãos da Administração Pública direta ou indireta, através da celebração de Termo de Adesão com o Ministério da Cidadania ou convênio direto com a União, por intermédio do MC (BRASIL, 2020).

Os objetivos do PAA-Leite são o fomento à produção dos agricultores familiares e organizações da agricultura familiar, através da aquisição direta de leite de vaca e cabra, e promoção da ISAN, com a distribuição gratuita do produto aos Beneficiários consumidores listados no Art. 1º, Inciso I da Resolução nº 82/2020 GGPA/MC, indivíduos em situação de INSAN podem receber até 04 litros de leite por semana, com registro no CadÚnico.

Prioritariamente, são atendidos os indivíduos que possuam o perfil requerido pelo programa Bolsa Família.

Os beneficiários fornecedores do programa (agricultores e organizações da agricultura familiar) ou o ente executor (entidades públicas), podem contratar laticínios para o beneficiamento do leite, caso o processo de pasteurização não possa ser realizado diretamente pela AF. Os recursos para aquisição do leite são fornecidos pelo Ministério da Cidadania. O pagamento a ser realizado ao laticínio é somente parcialmente (50%) subsidiado pelo MC. O limite de vendas é de R\$ 9.500,00 (nove mil e quinhentos reais) por unidade familiar/ano, e de 100 litros de leite/dia (BRASIL, 2020).

O PAA – Aquisição de Sementes foi criado em 2003 e instituído pelo Decreto nº 8.293/2014 e regulamentado pela Resolução do GGPA nº 68/2014. Objetiva a aquisição, pelo poder público, de sementes e mudas para consumo humano ou animal, comercializadas por organizações da agricultura familiar, e posterior doação a agricultores familiares, que preencham os requisitos do Art. 3º da Lei nº 11.326/2006, com DAP válida, ou, no caso de produtores indígenas, é aceito somente o CPF e a Certidão de Atividade Rural emitida pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

O processo de aquisição se inicia com a apresentação, à CONAB, de um Plano de Distribuição de Sementes, os demandantes podem ser os seguintes órgãos:

- Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF)/Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), inclusive por intermédio de seus representantes regionais;
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), inclusive por meio das Superintendências Regionais do Incra;
- Fundação Nacional do Índio (Funai);
- Fundação Cultural Palmares (FCP);
- Instituto Chico Mendes (ICMBio);
- Governos estaduais, inclusive por meio de suas Secretarias Estaduais de Agricultura ou afins e suas entidades públicas de Assistência Técnica e Extensão Rural.

Os órgãos demandantes são responsáveis por identificar, na proposta de distribuição, os beneficiários consumidores a serem atendidos com a doação das sementes ou mudas, priorizando agricultores familiares inscritos no Cadastro Único, mulheres, assentados, povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, tipos e quantidades dos produtos requeridos, bem como períodos da entrega e plantio. Também, cabe aos

demandantes realizar a logística de entregas e prestação de contas. A CONAB é responsável pelo acompanhamento e fiscalização do processo de aquisição e distribuição.

Atualmente, os valores limites para aquisições são de até R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais) por unidade familiar/ano civil, e até R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) por Organização Fornecedora/ano civil, ou outro. Compras acima de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) deverão ser realizadas por meio de chamada pública, no caso de valores inferiores a este limite, a Chamada Pública pode ser dispensada pela Superintendência Regional da CONAB (SUREG), que realizará a aquisição com os potenciais Beneficiários Fornecedores de que tiver conhecimento, escolhidos conforme critérios estabelecidos pelo GGPAA.

A sexta e última modalidade, PAA Compra Institucional, criada pelo Decreto nº 7.775/2012, é a única realizada somente com recursos financeiros provenientes do ente adquirente, ou seja, não há financiamento do Ministério da Cidadania ou da União. A norma permite a dispensa de procedimento licitatório, nos moldes da Lei 8.666/93. No caso de aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, o procedimento para escolha dos fornecedores é a Chamada Pública, uma espécie de procedimento licitatório simplificado, cujo processo de execução será esmiuçado posteriormente, em tópico próprio. Ao menos 30% dos produtos alimentícios adquiridos pelos entes públicos e órgãos estatais, devem ser provenientes da AF (BRASIL, 2012).

O órgão comprador pode ser qualquer ente da administração pública, direta ou indireta, da União, Estados ou Municípios. Os alimentos podem atender a suas demandas internas, serem distribuídos para combate da insegurança alimentar ou atender a necessidades da rede socioassistencial. Os limites de aquisição são, anualmente, de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por unidade familiar e R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) por Organização Fornecedora.

Em Corumbá, também é operacionalizado o PAA Municipal, através de recursos municipais. O programa foi instituído pela Lei Municipal 2.709 de 28 de novembro de 2019. As modalidades de execução previstas são a Compra com Doação Simultânea, que atua no fornecimento direto dos alimentos adquiridos à população em vulnerabilidade social e às entidades receptoras, a Compra com Doação Direta aos Educandários, atuando em caráter suplementar ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a Compra e Incentivo à Produção do Leite e seus Derivados, sendo que, nesta última hipótese, os produtos podem necessitar de beneficiamento e Selo de Inspeção dos órgãos competentes, conforme requisitos da legislação sanitária (CORUMBÁ, 2019).

As Unidades Gestoras do Programa são as Secretarias Municipais de Educação, de Assistência Social e de Desenvolvimento Econômico Sustentável, a Secretaria Especial de Agricultura Familiar (Entidade Executora). Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, de Alimentação Escolar e de Assistência Social atuam no controle e participação social. Também há a previsão da instituição do Grupo Gestor do PAA Municipal (GGPAAM), semelhante ao previsto na legislação federal (CORUMBÁ, 2019).

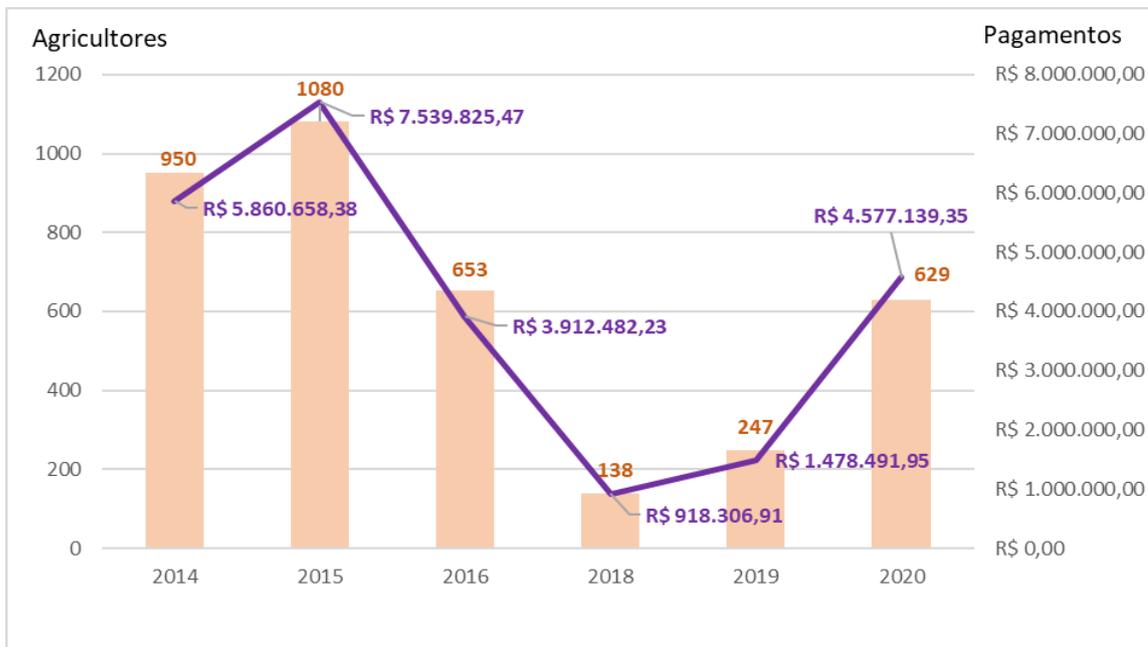
A aquisição dos alimentos é realizada através de Chamadas Públicas. A metodologia para determinação dos preços de venda deve ser regulamentada pelo GGPAAM, facultada a utilização dos valores estabelecidos no âmbito do PNAE. Os limites de venda por ano, para cada unidade familiar que participem do programa individualmente, são de: R\$ 5.000,00, na modalidade Compra com Doação Simultânea, R\$ 6.500,00 na Compra com Entrega Direta aos Educandários e R\$ 6.500,00 no Incentivo à Produção e Consumo do Leite. Para as organizações fornecedoras, o limite anual é de R\$ 78.000,00 para a modalidade Compra com Doação Simultânea, e de R\$ 96.000,00 na Compra com Entrega Direta aos Educandários, os limites para a modalidade Produção e Consumo do Leite não são estabelecidos na Lei (CORUMBÁ, 2019).

### **3.3 Aquisições do PAA em Corumbá, no contexto do Mato Grosso do Sul**

O estado de Mato Grosso do Sul está localizado na região Centro-Oeste do Brasil e é formado por 79 municípios. Com área territorial de 357.147,994 km<sup>2</sup>, possui uma população estimada em 2020 de 2.809.394 habitantes (IBGE, 2020). O Estado tem sua economia com grande força no agronegócio, com destaque para os cultivos de milho, soja e cana-de-açúcar. A agricultura familiar é a maior produtora de alimentos destinados ao mercado interno.

No tocante à execução do Programa de Aquisição de Alimentos no estado, analisando a série história de 2014 a 2020, conforme dados obtidos no sistema Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), observa-se que o programa atingiu seu auge, tanto no tocante ao quantitativo de agricultores familiares participantes, quanto no montante do efetivo pagamento de recursos financeiros a estes, em 2015, seguido por uma acentuada queda, que atingiu seu ápice em 2018, e agora demonstra tendência de recuperação em seus indicadores (Figura 3).

**Figura 3 – Quantitativo de agricultores familiares fornecedores e de recursos financeiros pagos pelo PAA em Mato Grosso do Sul: 2014-2020**

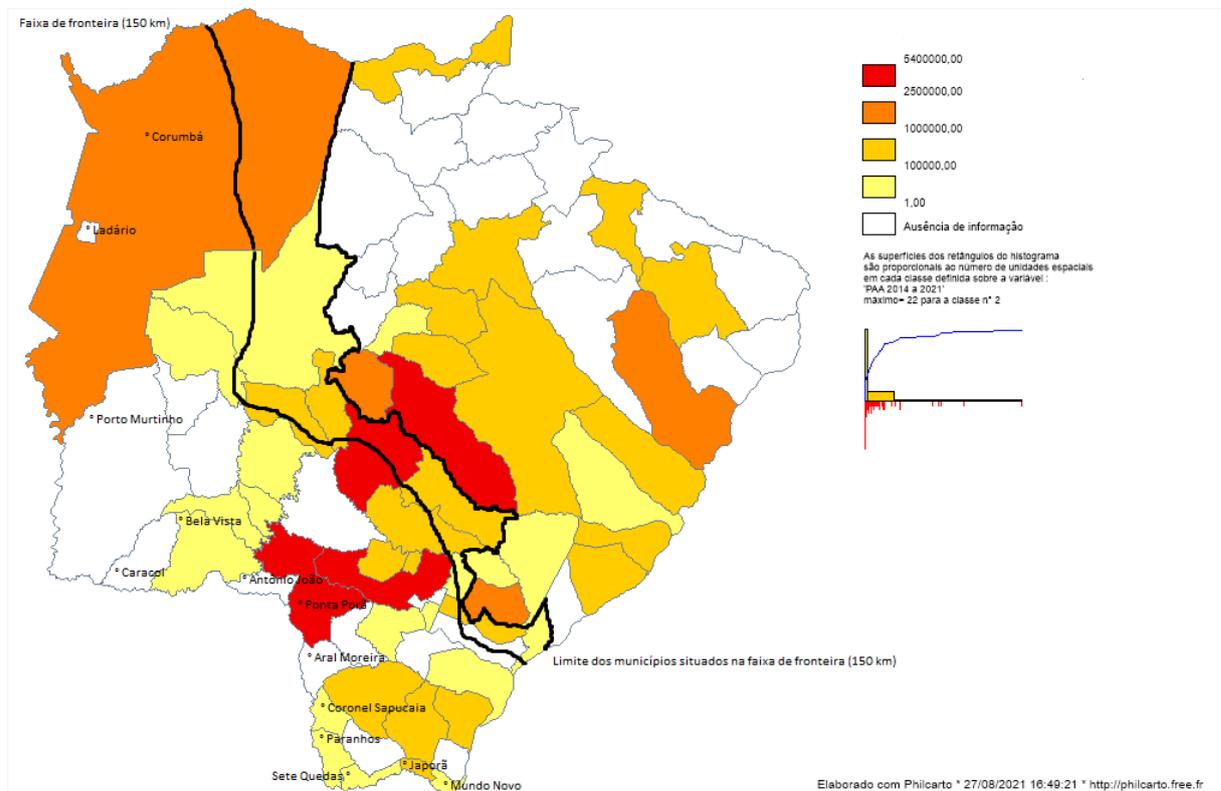


Fonte: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), Sistema VIS DATA 3. Org. pela autora.

O programa não possui um histórico de execução ampla no estado, tal qual ocorre no PNAE, estando presente somente em algumas localidades. Conforme os dados de 2020, os municípios de Corumbá, Ponta Porã, Campo Grande, Terenos, Sidrolândia, Iguatemi e Itaquaraí. Observa-se que a execução do PAA concentra-se principalmente em determinadas regiões, em municípios contíguos, especialmente na região central do Estado vizinhos à capital, Campo Grande (Figura 4). A exceção é Corumbá, que não possui municípios próximos que também atuem com o programa.

Em 2020, o valor total executado pelo PAA em Mato Grosso do Sul atingiu o montante de R\$ 457.7139.35. Não há dados do ano 2017, porém, observa-se que em 2015 o programa executou uma grande quantidade de recursos, chegando a R\$ 7.539.825,47 e 1080 agricultores participantes. Em termos de recursos financeiros, a evolução no comparativo à 2014 foi destacada, uma vez que naquele ano o PAA investiu R\$ 5.860.658,38 no estado, com 950 agricultores familiares. Portanto, em 2014 houve uma expressiva distribuição de recursos financeiros aos agricultores participantes do programa.

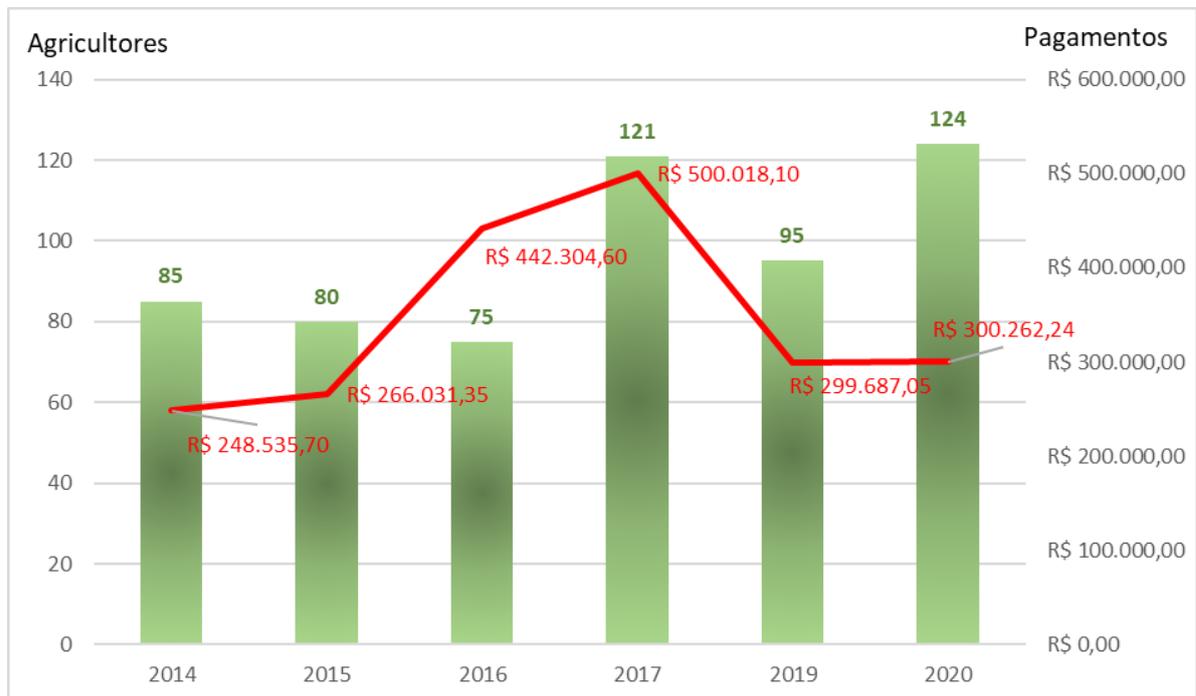
**Figura 4 – Compras públicas da agricultura familiar realizadas com recursos do PAA pelo estado de Mato Grosso do Sul, Brasil: 2014 a junho de 2021.**



Fonte: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), Sistema VIS DATA 3. Or. Autora.

No tocante aos dados disponíveis acerca da execução do PAA em Corumbá (município objeto deste estudo), no período de 2014 a 2020 não há dados disponíveis para 2018 (Figura 5). O maior montante de recursos foi empregado em 2017, com R\$ 500.018,10 e 121 agricultores beneficiados, com uma sensível redução de valores nos anos seguintes. Contudo, observa-se que em 2020 foi empregado R\$ 300.262,24 no programa e este valor atendeu a 124 agricultores, o maior número na série histórica analisada. Portanto, embora o valor total dispendido no PAA tenha sofrido redução no município, a participação no mesmo vem sendo mantida em bons níveis.

**Figura 5 – Quantitativo de agricultores familiares fornecedores e de recursos financeiros pagos pelo PAA em Corumbá/MS: 2014-2020**



Fonte: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), Sistema VIS DATA 3<sup>o</sup>. Org. pela autora.

A partir desses dados e de conversas informais com agricultores e técnicos de extensão rural cabe dizer que o PAA cumpre com relevante papel de fomento à produção de algo em torno de uma centena de famílias de agricultores em Corumbá. Não é uma quantidade expressiva, quando existem cerca de 1.400 famílias assentadas no município. Mas é uma iniciativa fundamental para o desenvolvimento rural e para a alimentação de grupos em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

### 3.4 O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) objetiva o fornecimento de alimentação adequada e saudável, bem como ações de educação nutricional aos estudantes matriculados na rede pública de ensino básico, escolas filantrópicas e entidades socioassistenciais conveniadas ao poder público. É regido pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 e dispõe sobre a alimentação escolar prevista no Art. 208 da Constituição Federal de 1988.

<sup>9</sup> <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>

As origens do programa remontam à década de 1930, quando se iniciava o reconhecimento da importância do consumo de alimentação nutricionalmente adequada pela população, especialmente pelas crianças e lactantes. As difíceis condições socioeconômicas da maioria dos brasileiros tornavam pouco eficazes estratégias promovidas pelo poder público de conscientização acerca de sua importância. Estudiosos como Dante Costa correlacionaram a desnutrição infantil com as dificuldades de aprendizagem no ambiente escolar, e consideravam que as escolas seriam o local ideal para o enfrentamento desta problemática, através do fornecimento de refeições diretamente aos discentes, prática conhecida como merenda escolar (PEIXINHO, 2011; COSTA, 1948).

Durante os anos 1940 foram criadas medidas que buscavam a promover a melhoria da qualidade de vida da população, como o salário-mínimo nacional e do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), que promoveu algumas ações de fornecimento de alimentos a estudantes. Contudo, os recursos financeiros disponibilizados pelo governo eram um fator limitante para o aumento da abrangência do programa (PEIXINHO, 2011; FNDE, 2020).

Em 1955, surgiu o Plano Nacional de Alimentação, denominado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil, que instituiu, pela primeira vez, o fornecimento de alimentação escolar através de uma iniciativa governamental estruturada, contando com o auxílio de recursos disponibilizados pelo United Nations Children's Fund (UNICEF). A presença de investimentos internacionais foi marcante nos anos seguintes, contando com o auxílio de iniciativas como o Alimentos para a Paz, da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU) (FNDE, 2020).

Após algumas alterações de nomenclatura, em 1979 o programa passou a se denominar Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Em 1993 ocorreu uma grande mudança em sua estrutura, através da Lei nº 8.913/94, que determinava que a operacionalização do programa passaria a ser descentralizada. Até então, todo o processo de planejamento dos cardápios, aquisição dos produtos e distribuição dos alimentos era realizada pelo governo federal.

Com a descentralização, os recursos do PNAE passaram a ser encaminhados às Secretarias Estaduais de Educação e aos municípios conveniados, que se tornaram os responsáveis diretos pela operacionalização do fornecimento de merenda escolar às suas redes de ensino, surgindo as nomenclaturas Programa Estadual de Alimentação Escolar (PEAE) e Programa Municipal de Alimentação Escolar (PMAE), utilizadas a depender do ente executor

do programa. A mudança foi considerada positiva, pois possibilitou um maior envolvimento dos atores locais no programa, impulsionando a participação de pequenos agricultores e comerciantes locais, a aquisição de alimentos frescos e condizentes com os hábitos alimentares locais, seguindo práticas já recomendadas pelos nutricionistas e à época. (PEIXINHO, 2011; BELIK, 2006).

A preferência pela aquisição de alimentos básicos, *in natura* ou semielaborados, e a necessidade da elaboração de cardápios que respeitassem os hábitos alimentares e a vocação agrícola local foi consolidada em 2001. Contudo, as determinações sobre o perfil das aquisições que poderiam direcionar as compras do programa para alimentos produzidos pela agricultura familiar, somente se resolveu com a edição da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (BRASIL, 2009), os caminhos do PNAE passaram a obrigatoriamente cruzar-se com os da agricultura familiar.

A norma, em seu Artigo 14, traz a necessidade de que no mínimo 30% dos recursos repassados pelo FNDE para o programa devem ser utilizados para a compra de alimentos produzidos por agricultores familiares ou empreendedores familiares rurais, priorizando os assentados, indígenas e quilombolas. São previstas algumas exceções, em um rol taxativo, que justificam o não atendimento a esse percentual e devem ser documentalmente comprovadas pela Entidade Executora: I - impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente, II - inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios, III - condições higiênico-sanitárias inadequadas (BRASIL, 2009).

A norma ampliou a execução do PNAE para toda a rede pública de educação básica, incluindo alunos matriculados em creches, na Educação de Jovens e Adultos (EJA), no Atendimento Educacional Especializado (AEE), em entidades filantrópicas ou em escolas conveniadas ao FNDE, representando um avanço importante no combate à insegurança alimentar no país. Através da Lei 11.947/2009, o programa consolidou seu aspecto multidimensional, que se observa no Artigo 2º quando inclui o emprego de alimentação saudável e adequada, adaptada aos hábitos regionais; a universalidade de atendimento aos alunos da educação básica; a participação da comunidade; o apoio ao desenvolvimento sustentável, através do incentivo à aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar, e a garantia ao direito à alimentação escolar (BRASIL, 2009).

O assessoramento geral e fiscalização da execução do programa ficam a cargo do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), órgão colegiado e deliberativo, composto por, no mínimo, 01 integrante do poder Executivo, 02 representantes de trabalhadores da educação (preferencialmente docentes, escolhidos em assembleia específica e indicados pelos órgãos de

representação da categoria), 02 representantes de pais de alunos (indicados por seus pares através de Conselhos ou uma assembleia específica) e 02 representantes de entidades civis organizadas (também escolhidos através de assembleia específica). Tendo em vista que o programa é executado de forma descentralizada, os CAEs devem estar presentes em cada Entidade Executora, seja a nível federal, estadual ou municipal, com a exceção dos Institutos Federais de Ensino, que não precisam, obrigatoriamente, instituir o conselho. Atualmente, o CAE é previsto em diversos artigos da Lei nº 11.947/2009 e regulamentado no Capítulo IV da Resolução CD/FNDE/MEC nº 06/2020 (BRASIL, 2020).

O controle externo da aplicação dos recursos do PNAE também pode ser realizado por qualquer pessoa, física ou jurídica, que, ao perceber indícios de irregularidades na execução do programa, pode apresentar denúncia junto ao FNDE, ao Tribunal de Contas da União, aos órgãos de controle interno do Poder Executivo da União, ao Ministério Público ou ao CAE (Art. 10 da Lei 11.947/2009). O aporte financeiro é responsabilidade do FNDE desde a descentralização do programa, consolidada com a vigência da Medida Provisória nº 1.784/98 que retirou a necessidade de celebração de convênio e as Entidades Executoras do programa passaram a receber diretamente do órgão os recursos para a aquisição de alimentos. Ressalta-se que os valores repassados são complementares, ou seja, não se destinam ao atendimento integral à necessidade financeira para a execução do programa, necessitando ser integralizados por recursos próprios dos Estados, Municípios e Distrito Federal (BRASIL, 2009).

O cálculo de quanto é devido à cada Entidade Executora é realizado conforme o número de estudantes que constam no Censo Escolar do ano anterior. Trata-se de um valor *per capita*, determinado pelo Conselho Deliberativo do FNDE, variando conforme o tipo de ensino e priorizando alguns grupos étnicos, como indígenas e remanescentes de quilombos, de forma a atender às especificidades nutricionais dos discentes (BRASIL, 2017).

A presença de uma nutricionista como responsável técnica pela elaboração dos cardápios e acompanhamento da execução do fornecimento da merenda escolar é obrigatória desde 2006, conforme o a Resolução do CD/FNDE/MEC nº 32/2006, suas funções conforme a Resolução CD/FNDE/MEC nº 06/2020 abrangem desde a análise dos hábitos alimentares e produção agrária local, que devem ser considerados na elaboração dos cardápios, até o monitoramento do quadro nutricional dos alunos (BRASIL, 2006).

Para a operacionalização do programa, as Entidades Executoras (EExs) podem optar pela gestão: I - centralizada, II - semidescentralizada ou semiescolarizada III - descentralizada ou escolarizada. Na gestão centralizada, o FNDE repassa os recursos financeiros às EExs, e

estas realizam a aquisição de todos os alimentos, que são repassados à rede escolar. Na gestão semidescentralizada, após o envio dos recursos, as EExs realizam a aquisição e distribuição somente dos alimentos não perecíveis, os gêneros perecíveis são adquiridos diretamente pelas escolas. Já na gestão escolarizada, as Entidades Executoras encaminham o recurso disponibilizado pelo FNDE diretamente às escolas, que são responsáveis pela condução de todo o processo de aquisição dos gêneros alimentícios.

Há ainda, a possibilidade de execução terceirizada, através da contratação de uma empresa privada para fornecimento das refeições aos discentes. Desta maneira, a contratada é responsável por todo o processo de disponibilização da alimentação aos estudantes, desde a aquisição, estoque, preparação e fornecimento dos alimentos aos estudantes. Este modelo surgiu como uma alternativa à entes que não dispõe, em seu quadro de servidores, pessoal especializado em número suficiente para execução satisfatória do Programa, como nutricionistas e merendeiras, bem como alegam dificuldades em manter locais e equipamentos adequados para a estocagem e preparação dos alimentos. A terceirização possibilitaria às Entidades Executoras a concentração em atividades de fiscalização dos contratos de fornecimentos de refeições, e reduziria os custos com a aquisição de equipamentos e adequação de espaços físicos.

Contudo, a terceirização na execução do PNAE é alvo de críticas que questionam a onerosidade da modelo de gestão, uma vez que a contratação envolve, além dos custos básicos da preparação das refeições, o lucro destinado à empresa contratada (BELIK e CHAIM, 2009). Neste modelo, a atividade fiscalizatória deve ser redobrada, uma vez que o objetivo em geral das empresas privadas, de maximização dos lucros e redução dos custos, pode prejudicar a efetividade dos princípios do PNAE, que visam ao desenvolvimento local e sustentável, bem como da promoção da alimentação saudável e adequada à cultura local (DANELON, 2015).

Em Mato Grosso do Sul, conforme dados do Sistema de Gestão de Prestação de Contas do PNAE (SIGPC), a gestão descentralizada é realizada pela Secretaria Estadual de Educação (SED), que repassa os recursos financeiros recebidos pelo FNDE às escolas da rede de ensino. Nos municípios do estado, a gestão centralizada é predominante, com a aquisição dos alimentos centralizada nas prefeituras e posterior distribuição dos alimentos às escolas. Há iniciativas pontuais de terceirização, como a aquisição separada dos gêneros alimentícios, como em Santa Rita do Rio Pardo, em 2018 e Corumbá, em 2019 (FNDE, 2020).

A Resolução CD/FNDE/MEC nº 20, de 02 de dezembro de 2020, trouxe a previsão expressa de que os recursos do PNAE devem ser utilizados exclusivamente para a aquisição

de gêneros alimentícios, inclusive na hipótese de contratação de empresas terceirizadas, neste caso, devem ser emitidas Notas Fiscais somente de aquisição de alimentos para a execução dos recursos, cumprindo o disposto no Art. 5o, § 2º da Lei no 11.947/2009. Não resta claro na resolução, contudo, como seria realizada a aquisição de produtos da agricultura familiar neste modelo de contratações, uma vez que a obrigatoriedade da utilização de 30% dos recursos do programa para o setor, imposta em lei, não pode ser afastada (BRASIL, 2020).

O repasse à empresa contratada da gestão de aquisições oriundas da agricultura familiar, parece transmitir totalmente à uma empresa privada a responsabilidade da execução de uma política pública complexa e multidimensional. O melhor modelo de execução nestes casos seria a aquisição dos produtos através de Chamadas Públicas, realizadas pela Entidade Executora, de modo a preservar as diretrizes do PNAE, com posterior fornecimento dos alimentos adquiridos à empresa terceirizada, com os devidos descontos nos pagamentos a serem efetuados á esta, uma vez que parte dos ingredientes utilizados nas preparações serão fornecidos às custas do ente contratante (PNAE, 2016). Contudo, considera-se que, de modo geral, a terceirização na execução do PNAE pode influir negativamente nas aquisições de produtos da agricultura familiar (BONDUKI, 2017; MACHADO, 2018; SOUZA, 2017; MACHADO, 2017).

O PNAE é considerado a mais antiga política pública brasileira. Apesar de ainda possuir desafios a serem alcançados, em especial o planejamento e o aumento da articulação entre os atores envolvidos na execução do programa, representa uma importante alternativa de mercado para a agricultura familiar. O programa consegue promover, simultaneamente, o fornecimento de alimentos frescos aos estudantes, combatendo a insegurança alimentar e auxiliar no desenvolvimento regional sustentável (SARAIVA, 2015; CARVALHO, 2009).

A experiência brasileira na criação e condução do PNAE é reconhecida internacionalmente como exemplo de sucesso de política pública voltada à promoção da alimentação escolar sustentável. O governo federal atua, inclusive, auxiliando outros países da América Latina, Caribe, África e Ásia no desenvolvimento de programas de alimentação escolar (PEIXINHO, 2011).

### **3.5 Aquisições do PNAE em Corumbá, no contexto do Mato Grosso do Sul**

O estado de Mato Grosso do Sul está localizado na região Centro-Oeste do Brasil e é formado por 79 municípios. Com área territorial de 357.147,994 km<sup>2</sup>, possui uma população

estimada em 2020 é de 2.809.394 habitantes (IBGE, 2020). O Estado tem sua economia com grande força no agronegócio, com destaque para os cultivos de milho, soja e cana-de-açúcar. A agricultura familiar é a maior produtora de alimentos destinados ao mercado interno.

Em Mato Grosso do Sul, o interesse pela aquisição de alimentos para o PNAE a partir de recursos do FNDE recebidos pelas secretarias municipais de educação é bastante desigual. De qualquer maneira, no geral, os investimentos nas aquisições da agricultura familiar têm aumentado paulatinamente. De 2017 para 2019, o Sistema de Gestão de Prestação de Contas do PNAE - que reúne os relatórios encaminhados pelas 79 Entidades Executoras do estado e pela Secretaria Estadual de Educação (SED) - indicou o aumento em mais de seis mil reais em compras. Fechou com o valor de R\$ 15.329.337,39 em 2017 e R\$ 21.973.891,00 em 2019.

Observa-se grande discrepância entre os percentuais adquiridos de produtos da agricultura familiar adquiridos pelos municípios do Estado e, por vezes, descontinuidade desses procedimentos (Quadro 1). Em 2019, por exemplo, Ribas do Rio Pardo e Sete Quedas superaram compraram mais que o total recebido do FNDE da agricultura familiar local (respectivamente, 100,2% e 100,6%). No mesmo ano, Água Clara, Bataiporã, Bela Vista, Corguinho, Jaraguari, Juti e Porto Murtinho não adquiriram nenhum produto da agricultura familiar.

**Quadro 1 – Compras públicas da agricultura familiar realizadas com recursos do PNAE pelos municípios de Mato Grosso do Sul, Brasil: 2017-2019.**

Aquisições da Agricultura Familiar no PNAE em Mato Grosso do Sul						
Município	2017		2018		2019	
	Valor (R\$)	Percentual (%)	Valor (R\$)	Percentual (%)	Valor (R\$)	Percentual (%)
Água Clara	0,00	0	0,00	0	0,00	0
Alcinópolis	0,00	0	0,00	0	57.922,98	84,8
Amambaí	337.364,67	44,8	391.882,37	52,2	350.219,12	42,5
Anastácio	93.778,54	33,7	82.795,59	38,9	162.611,25	63,1
Anaurilândia	29.099,89	36,9	45.573,41	69,1	46.356,93	49,8
Angélica	0,00	0	48.733,39	30,2	53.367,51	31,6
Antônio João	66.420,01	33,3	62.608,02	38,0	53.518,70	26,3
Aparecida do Taboado	36.434,44	16,1	112.452,36	49,3	132.886,93	48,8
Aquidauana	109.334,73	24,3	168.161,36	31,8	139.276,99	25,1
Aral Moreira	51.901,98	28,7	57.335,56	30,6	24.563,76	12,8

Bandeirantes	20.539,17	24,5	22.743,08	29,0	34.233,14	42,8
Bataguassu	86.974,25	33,7	71.434,00	26,7	95.499,45	35
Bataiporã	17.076,62	11,4	0,00	0	0,00	0
Bela Vista	49.503,49	17,5	150.564,58	61,8	0,00	0
Bodoquena	47.780,88	34,2	67.233,14	47,3	53.568,90	38,9
Bonito	13.513,92	4,5	11.669,20	6,6	61.024,42	20,8
Brasilândia	125.933,83	59,2	111.852,31	73,2	96.596,74	49,2
Caarapó	347.365,87	62,9	298.207,28	54,2	430.983,74	81,9
Camapuã	60.721,57	40,0	116.070,31	75,3	50.563,72	31,0
Campo Grande	3.099.975,91	28,1	4.938.304,59	44,8	4.973.078,41	56,2
Caracol	8.265,78	10,5	3.450,00	4,1	6.000,00	6,9
Cassilândia	48.123,00	14,6	20.893,41	6,2	28.242,40	9,0
Chapadão Do Sul	91.517,49	22,2	62.603,63	12,3	110.329,58	20,1
Corguinho	0,00	0	0,00	0	0,00	0
Coronel Sapucaia	47.799,72	11,7	53.539,35	15,3	121.363,84	36,3
Corumbá	167.992,76	9,3	0,00	0	106.704,50	6,5
Costa Rica	131.141,71	20,3	177.952,19	35,2	250.760,28	48,3
Coxim	82.821,00	23,9	126.239,14	35,5	65.527,91	18,5
Deodápolis	18.970,84	19,7	23.045,91	31,2	24.023,11	34,6
Dois Irmãos do Buriti	22.394,40	11,2	60.216,37	29,4	61.107,60	30,3
Douradina	28.869,80	44,1	22.880,92	32,2	25.082,90	36
Dourados	954.014,21	27,1	261.708,98	7,1	2.813.613,99	93,3
Eldorado	50.439,52	38,4	69.138,85	53,2	44.528,94	32,2
Fatima Do Sul	68.909,69	31,2	96.927,24	42,6	92.692,96	42,7
Figueirão	9.507,15	28,0	11.758,88	30,3	17.158,35	37,7
Gloria de Dourados	5.275,43	5,8	54.692,87	52,7	22.963,00	19,3
Guia Lopes da Laguna	10.102,20	5,2	59.307,20	109,0	104.733,42	64,4
Iguatemi	34.635,34	20,3	28.296,11	16,3	39.031,04	22,6
Inocência	15.884,21	18,5	4.168,34	4,6	16.594,56	19,4
Itaporã	71.240,80	36,6	100.241,16	50,2	71.516,48	39,4
Itaquirai	99.500,14	33,5	121.705,81	42,2	127.668,31	44,8
Ivinhema	82.124,41	31,5	87.400,30	32,7	107.317,94	37,8
Japorã	92.786,74	33,2	98.213,49	33,0	98.139,54	33,8
Jaraguari	13.982,16	21,6	0,00	0	0,00	0
Jardim	51.744,01	10,5	47.882,12	12,8	2.758,24	0,7

Jatei	1.216,00	3,6	18.871,82	56,4	9.641,86	25,1
Juti	3.476,83	3,8	0,00	0	0,00	0
Ladário	149.280,76	28,4	100.321,26	16,6	103.416,02	22,7
Laguna Caarapã	17.744,10	11,4	24.522,72	15,5	12.237,90	8,1
Maracaju	326.447,58	52,7	418.309,50	64,4	384.855,20	62
Miranda	138.993,08	31,7	137.559,50	31,2	81.472,81	18,1
Mundo Novo	20.447,00	11,7	43.122,02	31,7	8.104,65	4,7
Naviraí	421.899,95	52,0	407.446,41	51,8	536.551,13	69,1
Nioaque	75.630,80	24,1	94.613,56	46,3	73.018,68	34,2
Nova Alvorada do Sul	190.134,60	45,6	146.923,08	32,0	461.760,00	98,0
Nova Andradina	616.087,77	83,4	479.448,93	65,5	368.197,07	49,5
Novo Horizonte do Sul	31.034,49	33,12	35.134,36	35,5	30.566,26	35,1
Paraíso das Águas	31.294,89	33,4	39.963,95	37,6	44.799,61	38,8
Paranaíba	86.893,27	16,0	376.472,01	67,2	141.342,98	26,5
Paranhos	61.916,42	15,5	57.282,80	12,8	64.396,24	14,8
Pedro Gomes	0,00	0	23.321,50	30,7	30.971,64	40,7
Ponta Porã	361.139,95	26,6	788.008,68	56,8	800.823,64	64,3
Porto Murtinho	0,00	0	0,00	0	0,00 -	0
Ribas do Rio Pardo	0,00	0	199.055,29	47,6	426.580,17	100,2
Rio Brilhante	204.419,58	28,7	177.835,45	25,8	182.753,59	28,1
Rio Negro	20.874,09	31,5	47.154,98	73,3	43.224,78	65,6
Rio Verde de Mato Grosso	55.883,33	22,8	85.757,24	31	74.704,95	30,8
Rochedo	19.032,97	29,6	24.100,54	46,7	5.461,20	13,4
Santa Rita do Rio Pardo	15.174,93	14,0	34.286,33	32,1	15.235,89	13,1
São Gabriel do Oeste	91.126,75	18,5	89.193,18	17,4	128.791,26	24,5
Secretaria Estadual de Educação	3.708.728,39	17,5	4.323.595,58	20,9	4.845.492,59	23,2
Sete Quedas	0,00	0	81.364,59	76,8	98.223,27	100,6
Sidrolândia	353.129,90	45,4	608.154,85	77,4	423.320,35	52,1
Sonora	98.430,94	41,3	43.124,57	16,2	80.310,39	30,1
Tacuru	59.704,85	27,6	112.823,46	60	58.889,01	28,7
Taquarussu	9.880,23	11,6	9.265,68	12,1	11.062,94	16,2
Terenos	124.597,39	40,9	139.013,50	47,2	98.646,60	37,8
Três Lagoas	1.244.944,86	70,5	888.827,88	71,1	1.125.352,85	58,9

Vicentina	19.043,90	27,4	8.281,23	14,6	29.553,89	49,6
Valor total anual	15.329.337,39	24,33	18.413.039,27	32,15	21.973.891,00	32,20

Fonte: FNDE Sistema de Gestão de Prestação de Contas (Contas Online<sup>10</sup>), 2017-19. Elaboração própria.

Vale lembrar que Mato Grosso do Sul está localizado em duas fronteiras internacionais do Brasil (Bolívia e Paraguai). Mais da metade seus municípios (44 de 79) estão dentro da faixa de fronteira (150 km do limite internacional) e 12 são fronteiriços, pois seu território possui contato direto com país vizinho. São os casos de Mundo Novo, Japorã, Paranhos, Sete Quedas, Coronel Sapucaia, Aral Moreira, Ponta Porã, Antônio João, Bela Vista, Caracol, Porto Murtinho e Corumbá (Costa et al., 2020).

Apenas 7 são consideradas cidades gêmeas: Bela Vista (Bella Vista Norte, Paraguai), Coronel Sapucaia (Capitán Bado, Paraguai), Corumbá (Puerto Quijarro, Bolívia), Mundo Novo (Salto del Guairá, Paraguai), Paranhos (Ypejhú, Paraguai), Porto Murtinho (Capitán Carmelo Peralta, Paraguai) e Ponta Porã (Pedro Juan Caballero, Paraguai).

A Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016, define cidades gêmeas como sendo os:

[...] municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações “condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (BRASIL, 2016).

No contexto das cidades-gêmeas, Corumbá é o município com maior população (e o maior em área do estado) e conta com sete assentamentos rurais da Reforma Agrária. Só perde no número de famílias assentadas para Ponta Porã. Observa-se, analisando uma escala temporal maior (2011-2019), que os municípios não conseguem manter uma continuidade, em termos percentuais, de compras da agricultura familiar. Quase todos ficam abaixo da conta mínima de 30% dos recursos recebidos do FNDE (Quadro 2). Em casos esporádicos esses valores são superados, conforme observado em Bela Vista (em 2018), Mundo Novo (2013, 2014, 2015 e 2018) e Ponta Porã (2018 e 2019).

<sup>10</sup> <https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>

**Quadro 2 – Percentual de compras públicas da agricultura familiar realizadas com recursos do PNAE pelas cidades-gêmeas de Mato Grosso do Sul, Brasil: 2011-2019.**

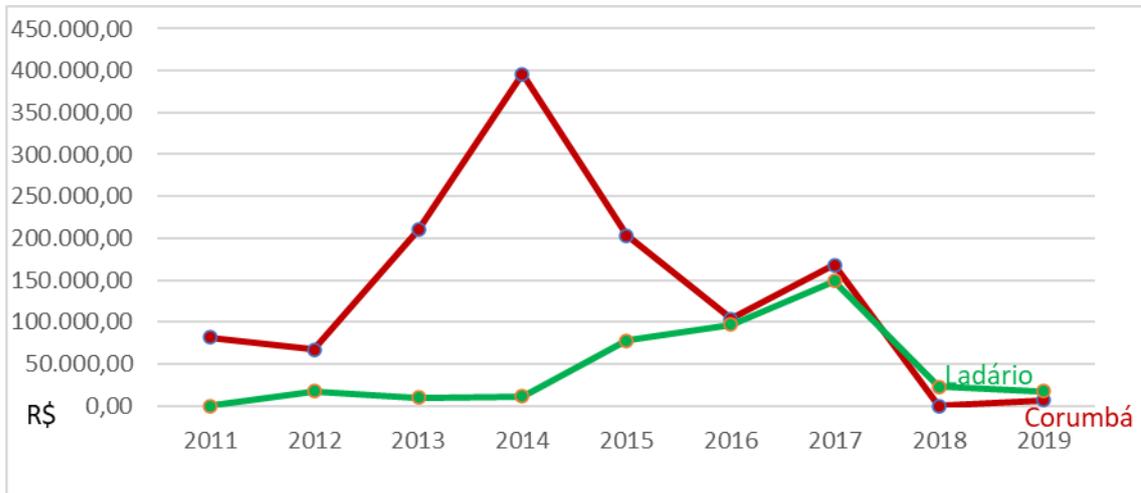
Municípios cidades-gêmeas	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Bela Vista</b>	0	0	15,6	3,64	17,47	16,41	17,5	61,8	0
<b>Coronel Sapucaia</b>	2,23	13,69	4,56	7,72	2,23	5,69	11,7	15,3	36,3
<b>Corumbá</b>	5,78	4,08	11,78	25,38	11,51	6,96	9,26	0,00	6,50
<b>Mundo Novo</b>	0	14,7	43,08	79,91	57,08	24,49	11,7	31,7	4,7
<b>Paranhos</b>	9,36	6,63	4,48	12,56	12,39	11,58	15,5	12,8	14,8
<b>Ponta Porã</b>	8,33	30,00	28,19	26,37	24,90	11,9	26,6	56,8	64,3
<b>Porto Murtinho</b>	0	0	0,86	4,33	2,54	1,43	0	0	0

Fonte: FNDE Sistema de Gestão de Prestação de Contas (Contas Online), 2011-19. Elaboração própria.

As compras da agricultura familiar local de Corumbá obtiveram seu volume máximo (R\$395.978,56) no ano de 2014. A partir de então vem-se observando quedas sucessivas a ponto de zerar as aquisições em 2018 e comprar apenas R\$ 6.935,79, em 2019. Situação semelhante é a de Ladário (município incrustado no interior de Corumbá). O município apresentava crescimento sucessivo de 2014 a 2017 em razão da força do Núcleo de Estudos em Agroecologia e Produção Orgânica do Pantanal (NEAP) que desenvolve ações junto a produtores familiares do assentamento 72. A partir de sua articulação, presença da Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul (AGRAER), sensibilização da Secretaria Municipal de Educação e organização das famílias produtores se observou uma ampliação constante das compras. Os anos seguintes, também, foram de quedas nas compras da agricultura familiar local (Figura 6).

Ladário é um município pequeno, com pouco mais de 20 mil habitantes, portanto, com menor número de estudantes e recebe um quantitativo de recursos do PNAE muito inferior à Corumbá. Observa-se que de 2016 a 2019 os municípios gastaram, praticamente, os mesmos valores em compras de alimentos para a merenda escolar oriundos de seus territórios.

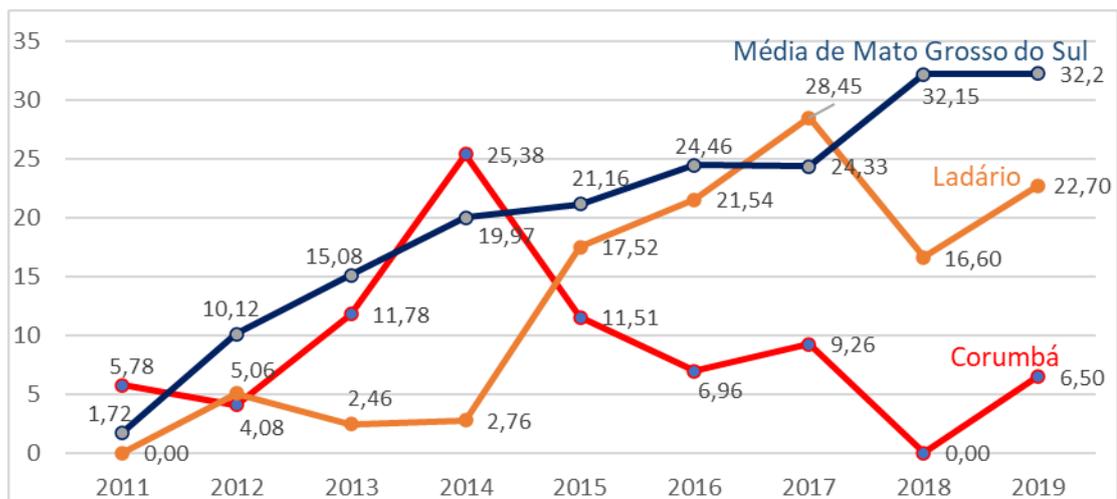
**Figura 6 – Compras públicas da agricultura familiar realizadas com recursos do PNAE pelos municípios de Corumbá e Ladário, Mato Grosso do Sul, Brasil: 2011-2019**



Fonte: FNDE Sistema de Gestão de Prestação de Contas (Contas Online), 2011-19. Elaboração própria.

De forma geral, a aplicação de recursos do PNAE na agricultura familiar é melhor avaliada através dos números percentuais. É possível visualizar que o desempenho de Corumbá no programa é, em grande parte, inferior ao município vizinho e ambos estão muito abaixo da média estadual (Figura 7).

**Figura 7 – Percentual de compras públicas da agricultura familiar realizadas com recursos do PNAE pelos municípios de Corumbá e Ladário, comparados à média do estado de Mato Grosso do Sul, Brasil: 2011-2019**



Fonte: FNDE Sistema de Gestão de Prestação de Contas (Contas Online), 2011-19. Elaboração própria.

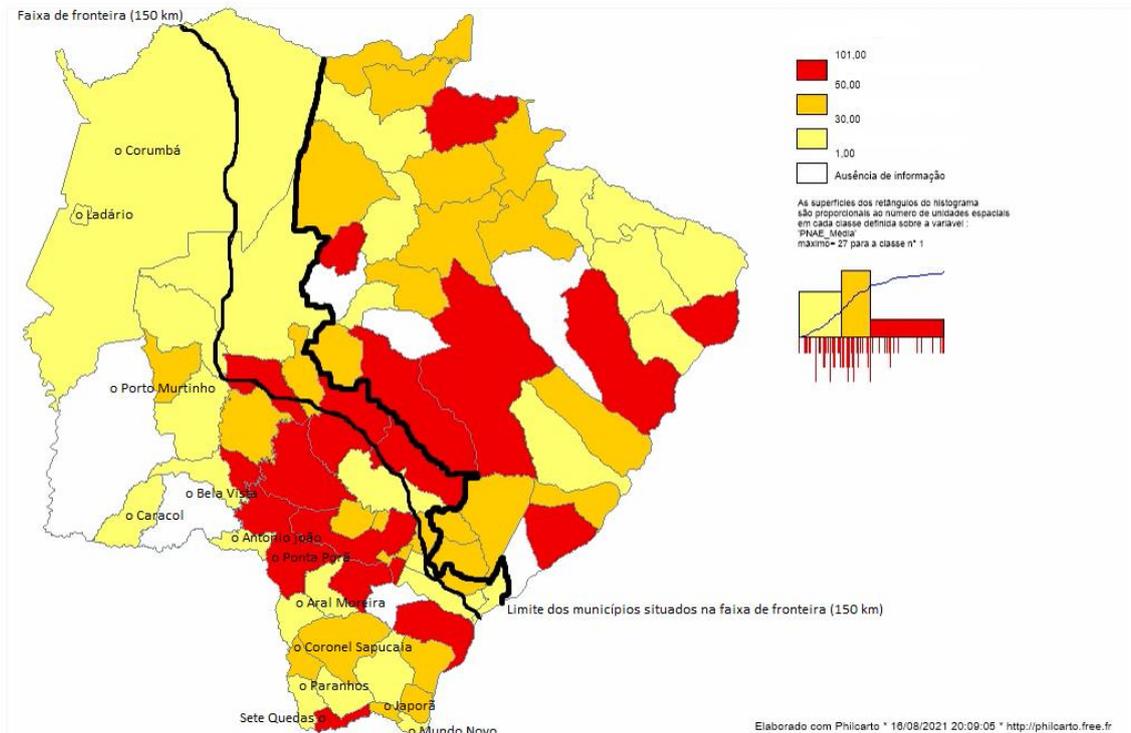
Os percentuais de aquisição durante o período de 2011 a 2019 demonstram que Corumbá atingiu desempenho superior a Ladário entre os anos 2011 e 2014. Ladário demonstrou evolução gradativa dos percentuais das compras da agricultura familiar, que começaram nulas em 2011 e atingiram o máximo (28,4%) em 2017. Corumbá apresentou seu melhor desempenho em 2015, com o percentual de 25%, seguido por queda continuada nos anos seguintes. Destaca-se que nenhum dos municípios, durante o período analisado, cumpriu o percentual mínimo indicado pelas normas do PNAE.

Em análise dos percentuais de compra de 2019 em âmbito estadual, observa-se que 45 dos 79 municípios que receberam recursos do PNAE atingiram ou ultrapassaram o percentual de 30% de aplicação de recursos na agricultura familiar. Em 2011, esse quantitativo foi de somente 14 municípios, o que demonstra a evolução do programa a nível estadual. Em números percentuais, o salto foi de 17% para 59%.

Considerando a distribuição geográfica, os municípios com melhor execução do programa concentram-se nas regiões central, norte e leste do estado (Figura 8). Na área de fronteira seca, que abrange 13 municípios, somente 04 obtiveram percentuais de compra satisfatórios, mas inferiores à média estadual. Não é possível dizer, com isso, que municípios em regiões fronteiriças possuem maior dificuldade na execução do PNAE. Pode-se indicar, contudo, a necessidade de investimentos públicos mais robustos no desenvolvimento da agricultura familiar da região.

Quando o percentual mínimo de compras da agricultura familiar de 30% não é atingido, os municípios precisam apresentar uma justificativa. São possíveis quatro opções disponibilizadas pelo Sistema de Gestão de Prestação de Contas: impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente, inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios, condições higiênico-sanitárias inadequadas ou outros. As três primeiras alternativas correspondem às hipóteses legais de dispensa do cumprimento do percentual obrigatório de compras da AF, trazidas pelo Artigo 14, § 2º da Lei 11.947/2009, que rege o PNAE, enquanto a última trata-se de alternativa genérica, destinada a justificativas não previstas legalmente que não possuem campo para maiores detalhamentos no sistema.

**Figura 8 – Compras públicas da agricultura familiar realizadas com recursos do PNAE pelos municípios de Mato Grosso do Sul, Brasil: 2019**



Fonte: FNDE Sistema de Gestão de Prestação de Contas (Contas Online), 2011-19. Elaboração própria.

Em Corumbá, em 2019 a alternativa “Outros” foi a justificativa selecionada para o baixo percentual de aquisições. Em 2018 e 2017 foi a impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente. Em Ladário, nestes 03 anos analisados, a alternativa selecionada foi a inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios.

Os alimentos orgânicos são um grupo preferencial de compras do programa, devem estar devidamente certificados e contam com acréscimo de valor de mercado. Conforme dados do SGPC no período de 2017 a 2019, poucos municípios adquirem esse tipo de produto. Em 2017 foram 20, em 2018 foram 31 e em 2019 voltou para 25 Entidades Executoras do programa em Mato Grosso do Sul que declararam a realização de compras desta categoria de alimentos através do PNAE. Corumbá informou no sistema a aquisição de alimentos orgânicos em 2018 e 2019, enquanto Ladário declarou que não adquiriu alimentos com essas características no período analisado. Cabe destacar que Corumbá e Ladário não possuem nenhum produtor cadastrado no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) como orgânico. Caso Corumbá tenha, de fato, adquirido produtos orgânicos o fez de outros municípios. Observa-se que em 2018 o município não realizou nenhuma compra da agricultura familiar local e em 2019 a compra foi muito pequena (menos de sete mil reais).

Os dados que constam no SGPC são auto declarativos. A aquisição de alimentos orgânicos depende, exclusivamente, do rigor técnico dos usuários responsáveis pelo seu preenchimento. Para os demais produtos o preenchimento é automático ao lançamento das notas fiscais de compra no sistema e o valor total encaminhado para o FNDE. Os percentuais de aquisições da agricultura familiar também são calculados automaticamente pela ferramenta.

### 3.6 Comparativo entre a execução do PNAE e do PAA em Corumbá

Conforme os dados colacionados anteriormente, a execução do PAA atingiu seu maior índice em Corumbá no ano de 2017, quando foram empregados R\$ 500.018,10. O PNAE teve seu melhor ano em 2017, quando atingiu o percentual de 9,26% dos recursos dispendidos com agricultores familiares. Trata-se de um pequeno percentual, mas não discrepante com os realizados em anos anteriores. A melhor execução do PNAE no município ocorreu em 2014, com o percentual de 25,38%. O PAA também apresentou valor considerável no município naquele ano, com R\$ 248.535,70, sendo ampliado nos anos seguintes.

Em 2018 observa-se um hiato nas aquisições em ambos os programas na esfera municipal e uma acentuada queda nas aquisições do PAA na esfera estadual, enquanto a execução média do PNAE no estado apresentou crescimento. Este percentual foi calculado com base na média dos percentuais de aquisições da agricultura familiar realizados pelos municípios do estado que receberam recursos do PNAE no ano analisado (Quadro 3).

#### Quadro 3 – Comparativo das compras públicas da agricultura familiar realizadas com recursos do PNAE e do PAA em Mato Grosso do Sul e em Corumbá/MS: 2014-2019.

Referência	Execução do PAA em Corumbá	Execução do PAA em Mato Grosso do Sul	Execução do PNAE em Corumbá	Média da execução do PNAE em MS
2014	R\$ 248.535,70	R\$ 586.0658,38	25,38%	20%
2015	R\$ 266.031,35	R\$ 7.539.825,47	11,51%	21%
2016	R\$ 442.304,60	R\$ 3.912.482,23	6,96%	24%
2017	R\$ 500.018,10	R\$ 3.220.912,04	9,26%	24%
2018	-	R\$ 918.306,91	-	32,15%
2019	R\$ 299.687,05	R\$ 1.478.491,95	6,5%	32,20%

Fonte: FNDE (Dados da agricultura familiar) e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), Sistema VIS DATA 3. Elaboração própria.

A queda na execução do PAA em Mato Grosso do Sul a partir de 2015 acompanhou a tendência nacional. No período analisado, apresentou maior valor (R\$ 591.010.820,58) em 2014 e o menor (R\$ 231.403.178,42) em 2019, com indicação de possível recuperação dos recursos pagos a partir de 2020. Corumbá, por sua vez, na contramão do cenário nacional e estadual, teve seu maior valor de aquisições (R\$ 500.018,10) no PAA em 2017. Isso demonstra os esforços das autoridades municipais na ampliação da execução do programa.

No tocante ao PNAE, conforme dados do FNDE, a disponibilização de recursos se manteve constante no período analisado. Contudo, vale ressaltar que, no mínimo, 30% dos recursos do programa devem ser, em regra, empregados na agricultura familiar. Ao contrário do que ocorre no PAA, no qual os recursos são exclusivos para compras desse público. Não há dados disponibilizados pelo PNAE para toda a série histórica. Na escala federal as planilhas consolidadas com compras da AF se limitam até 2017, e o levantamento individual por município demandaria um extenso levantamento. Nos anos da série histórica analisada em que estes dados são disponíveis (2014 a 2017), as aquisições demonstraram evolução discreta (Quadro 4).

**Quadro 4 – Comparativo das compras públicas da agricultura familiar realizadas com recursos do PNAE no Brasil e em Corumbá: 2014-2020.**

Referência	Recursos disponibilizados ao PNAE no âmbito federal	Recursos disponibilizados através do PNAE para Corumbá	Média nacional do percentual de aquisições da AF
2014	R\$ 3.693.569.094,96	R\$ 1.736.808,00	25%
2015	R\$ 3.759.796.639,20	R\$ 1.772.888,00	28%
2016	R\$ 3.421.487.528,10	R\$ 1.402.940,00	28%
2017	R\$ 3.922.641.498,32	R\$ 1.813.331,20	29,30%
2018	R\$ 4.018.772.992,77	R\$ 1.559.264,40	
2019	R\$ 3.950.473.553,79	R\$ 1.648.907,96	
2020	R\$ 4.306.399.876,34	R\$ 1.766.666,00	

Fonte: FNDE (Dados da agricultura familiar). Elaboração própria.

O ano de 2016, quando se iniciou uma queda abrupta na execução do PAA, foi marcado pela instabilidade política no Brasil, com o impeachment do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores, que pôs fim à continuidade do partido que na presidência da república, que se iniciou em 2003, com o primeiro mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. No quadro político de Corumbá, em 2016 Ruiter

Cunha de Oliveira foi eleito para o seu 3º mandato como prefeito. Anteriormente, já havia ocupado este cargo no período de 2005 a 2009. Contudo, Rüter faleceu em 30 de outubro de 2017, sendo substituído pelo vice-prefeito Marcelo Iunes. Esta sucessão coincide com a grande queda na execução do PNAE e do PAA no município ocorrida no ano seguinte.

Os dados sugerem que o PAA sofre grande influência do cenário político nacional, uma vez que depende do planejamento dos governos quanto ao quantitativo de recursos públicos a serem disponibilizados ao programa. O PNAE se mostra mais resiliente à cenários políticos e econômicos nacionais, no tocante ao volume de recursos que dispõe o programa, pois se trata de um programa de Estado e não de Governo. Provavelmente este cenário está ligado ao modo de cálculo dos valores, mais vinculado, ligado à quantidade de estudantes atendidos. Porém, o percentual das compras dos agricultores familiares ainda pode sofrer grande influência do cenário político nas Entidades Executoras, uma vez que depende do planejamento dos gestores locais.

Em conversas informais com agricultores locais e técnicos de extensão rural percebeu-se que a política de preços do PAA é insatisfatória, bem como há muita burocracia para seleção dos projetos de venda. Contudo, as quantidades adquiridas são boas e atingiram índices elevados recentemente, o que pode ser atribuído pela execução do PAA institucionalizado pela prefeitura de Corumbá.

No PNAE, as dificuldades na execução estão ligadas ao baixo quantitativo de produtos adquiridos pelas escolas estaduais, cujas Chamadas Públicas são descentralizadas, com a divulgação de um Edital por escola, e pela previsão de itens que não são produzidos pela agricultura familiar local. A inclusão nesses Editais de itens que, de fato notório, não são produzidos localmente, geram a impressão de alto valor nas intenções de compra. Como resultado, observa-se uma grande quantidade de itens desertos que, posteriormente, necessitam ser adquiridos de comerciantes.

A desconsideração da sazonalidade da produção também é criticada, uma vez que muitos produtos possuem um intervalo de tempo para sua produção, não estando disponíveis durante o ano inteiro. Cabe às Entidades Executoras a previsão nos Editais de itens que possam ser substitutivos, ou equivalentes nutricionais, nos períodos de baixa produção dos alimentos principais. Outro fato citado, principalmente pelos agricultores, é o lançamento de Editais de compra. O processo é demasiado moroso até a assinatura de contratos pelos órgãos públicos. Isso provoca a não execução deles ou a aquisição de quantidades de produtos muito inferiores à prevista, o que gera prejuízos aos produtores que se programam (efetua o plantio), sem obter o retorno esperado.

Contudo, os programas são elogiados em suas potencialidades. Os agricultores citam que, com as devidas melhorias, especialmente quanto à execução dos contratos, o PAA e o PNAE são boas fontes de escoamento da produção, e garantem um mercado consumidor estável. Também é citada a melhoria da execução deles no município, o que demonstra que a gestão dos órgãos locais tem feito esforços para que os programas sejam mais efetivos. Um dos exemplos é a criação da Câmara Setorial dos Programas de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar<sup>11</sup>. O objetivo da Câmara, composta por membros de diversos órgãos públicos locais e representantes da agricultura familiar, é a melhoria dos processos de aquisição do PAA e do PNAE.

---

<sup>11</sup> A Câmara Setorial local foi criada em 2019, após sugestões realizadas em seminários organizados anualmente pela AGRAER de Corumbá, voltados à agricultura familiar, com abordagem também do tema das compras institucionais do PAA e do PNAE. Os trabalhos, tanto da Câmara quanto dos seminários, foram interrompidos durante os anos de 2020 e 2021, pela pandemia de COVID-19.

## **4 PROPOSIÇÕES PARA PRECIFICAÇÃO NAS AQUISIÇÕES DO PNAE E PAA**

Apesar do PNAE e PAA possuírem finalidades e público-alvo semelhantes, uma vez que ambos adquirem produtos alimentícios de agricultores familiares através de entidades governamentais, e realizem seu repasse ao público vulnerável socialmente, ou matriculado na rede pública de ensino, de forma geral, os regulamentos destas políticas públicas se diferem em alguns pontos, especialmente no tocante ao processo de aquisição e metodologia para precificação dos produtos.

Neste capítulo, a pretensão será de expor os regramentos de compras dos programas, bem como suas metodologias para definição do preço de aquisição, e realizar a análise se os preços praticados localmente, pelos agricultores familiares, refletem os definidos através de outras metodologias de definição de preço médio trazidos pela legislação.

### **4.1 O processo de aquisições no âmbito do PNAE**

No Capítulo V da Resolução CD/FNDE/MEC n° 06/2020 estão previstos os regramentos para o processo de aquisição de alimentos para a PNAE. As compras em geral, com exceção das voltadas à agricultura familiar, devem ocorrer através de licitação na modalidade Pregão, na forma eletrônica, conforme as alterações trazidas pela Resolução n° 20, de 02 de dezembro de 2020. O pregão eletrônico é uma modalidade licitatória prevista na Lei 10.520/2002, e, com a vigência do Decreto 10.024/2019, se tornou de uso obrigatório para todos os municípios do país que recebam recursos de transferências voluntárias da União. Anteriormente, era comum que as Prefeituras, especialmente de pequenas cidades, optassem por licitações presenciais. Contudo, considera-se que os procedimentos eletrônicos trazem maior transparência, competitividade e visibilidade às licitações (PRADO, 2012).

No tocante às aquisições de produtos da agricultura familiar deve ser utilizada, preferencialmente, a dispensa de licitação, modalidade prevista no Art. 24 da Lei 8.666/93, na forma de Chamada Pública, nos termos dos Artigos. 29 a 49 da Resolução CD/FNDE/MEC n° 06/2020. As Chamadas Públicas são procedimentos licitatórios simplificados e não competitivos, cujo objetivo central não é a aquisição dos itens desejados pelo menor preço possível, mas sim garantir a ampla divulgação do certame, lisura na escolha dos fornecedores

a serem contratados e atendimento aos princípios e diretrizes das políticas públicas. Resumidamente, o procedimento é o seguinte<sup>12</sup>:

- Levantamento do orçamento disponível para as aquisições
  - Realizado pela Entidade Executora;
  - Observar o percentual mínimo de 30% dos recursos financeiros, que devem ser utilizados em aquisições de produtos da agricultura familiar, este percentual é o mínimo legal, ou seja, pode ser ultrapassado;
- Articulação entre atores sociais.
  - Realizado pela Entidade Executora e parceiros;
  - Mapeamento da produção agrícola local, observar a sazonalidade das colheitas;
  - Buscar o envolvimento de entidades de assistência técnica de extensão rural (ATER) e da nutricionista responsável pela elaboração dos cardápios.
- Elaboração dos cardápios
  - Realizado pela nutricionista (responsável técnico);
  - Considerar o mapeamento da produção agrícola local, realizada no passo anterior;
  - Deve se adequar à cultura alimentar da localidade, considerando a sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região;
- Pesquisa de preços de mercado
  - Realizado pela Entidade Executora e eventuais parceiros;
  - Fundamental para o sucesso do procedimento, uma vez que os preços aferidos definem os valores dos produtos a serem praticados durante a contratação (preços pré-fixados em Edital);
  - O custo de aquisição é estabelecido através da média de 03 preços do produto a ser adquirido, aferidos no mercado local, preferencialmente em feiras da agricultura familiar, incluindo todos os insumos e transporte que serão exigidos no Edital;
- Elaboração e divulgação do Edital de Chamada Pública
  - Realizado pela Entidade Executora;
  - Modelos de Edital, Termo de Contrato e Projeto de Vendas constam nos anexos da Resolução CD/FNDE/MEC n° 06/2020;

---

<sup>12</sup> Fonte: Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar 2ª edição – 2015 (Adaptada).

- O Edital deve ser amplamente divulgado, obrigatoriamente, na imprensa oficial, no sítio eletrônico do ente federativo adquirente ou afixado em mural de acesso público, adicionalmente a Chamada Pública pode ser divulgada junto às ATERs, programas de rádio, jornais de grande circulação ou telejornais, de forma a facilitar o amplo conhecimento da comunidade sobre o procedimento;

- Os Editais devem permanecer abertos para o recebimento de propostas pelo prazo mínimo de 20 dias.

- É facultada a presença no Edital de cláusula que requisite a apresentação de amostras dos produtos classificados provisoriamente em primeiro lugar, após a avaliação das propostas recebidas. Neste caso, somente após a análise e aceitação das amostras o fornecedor é declarado vencedor do processo.

- **Elaboração dos projetos de venda**

- Realizado pelos agricultores familiares, associações ou cooperativas;

- O projeto de venda e a documentação requerida deverão ser entregues conforme disposto no Edital de Chamada Pública;

- Os itens ofertados devem ser de produção própria do agricultor ou organizações da agricultura familiar, conforme declaração a ser entregue junto ao Projeto de Vendas;

- Os agricultores individuais ou grupos informais podem ser auxiliados por uma entidade articuladora;

- Os produtos ofertados devem possuir certificação sanitária, quando exigida;

- Caso se verifique irregularidades no Edital de licitação, como preços em desconformidade com o mercado local ou cláusulas não condizentes com a legislação em vigor, qualquer cidadão é parte legítima para impugná-lo, no prazo de até 05 dias úteis anteriores à data fixada para a abertura da sessão pública, de acordo com o Art. 41 da Lei 8.666/93.

- **Análise da documentação entregue junto aos Projetos de Venda, classificação das propostas e sessão pública;**

- Realizadas pela Entidade Executora.

- Analisar a documentação entregue junto aos Projetos de Venda (habilitação das propostas).



o Em caso de falta dos produtos solicitados pela Entidade Executora, estes podem ser substituídos por outros correlatos nutricionalmente, desde que presentes na Chamada Pública e atestados pela Nutricionista

(Adaptado de Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar, FNDE, 2016).

No Artigo 33 da mesma Resolução são definidos os tipos de proponentes nos quais os agricultores familiares devem se enquadrar ao apresentar as propostas de venda, sendo: I – grupos formais (organizações da agricultura familiar detentoras de DAP Jurídica); II – grupos informais (grupos de produtores individuais, detentores de DAP Física) ou III – fornecedores individuais. São priorizadas as aquisições do mercado local, ou seja, da agricultura familiar do município em que está localizado o órgão adquirente. Caso não haja ofertas em quantidade suficiente, passam a ser consideradas as do mesmo território rural, após as do mesmo estado e por final, do país. Observa-se que não existe nenhuma previsão de aquisições de agricultores familiares fronteiriços do país vizinho. Isso se dá pelo caráter jurisdicional territorial das políticas públicas.

A ordem de preferência entre os produtores proponentes, que determina o vencedor do procedimento, conforme o § 4º do mesmo Artigo, é:

1. Grupos Formais ou Informais de agricultores familiares de assentamentos de reforma agrária, de comunidades tradicionais indígenas ou quilombola (são priorizados os grupos formais, e, dentre estes, os que possuam o maior percentual de componentes enquadrados nas definições prioritárias, sendo, no mínimo, 50% + 1 dos associados);
2. Grupos Formais ou Informais de agricultores que possuam certificado de produção orgânica ou agroecológica, nos termos da Lei nº 10.831/2003 e do Decreto nº 6.323/2007 e devido registro no MAPA (são priorizados os grupos formais, nos mesmos termos da hipótese anterior);
3. Grupos Formais que não se encaixem nas definições anteriores;
4. Grupos Informais que não se encaixem nas definições anteriores;
5. Fornecedores individuais que não se encaixem nas definições anteriores;
6. Cooperativas Centrais da Agricultura Familiar (BRASIL, 2020).

Nota-se que o PNAE, através das disposições da Resolução CD/FNDE/MEC nº 06/2020, busca incentivar o cooperativismo dos agricultores familiares, uma vez que prioriza aquisições de alimentos produzidos por grupos formais, como associações e cooperativas. Também é estimulado o desenvolvimento econômico das populações consideradas mais vulneráveis, como assentados, indígenas e quilombolas, que são o principal grupo prioritário, seguido pelos produtores orgânicos e agroecológicos, devidamente certificados, estes ainda contam com o acréscimo de 30% no valor de venda dos produtos, um incentivo para que os agricultores familiares busquem esta metodologia de produção.

Em um exemplo prático, no caso de Chamadas Públicas realizadas no município de Corumbá, os agricultores munícipes terão prioridade sobre os ladarenses, ainda que se trate de

regiões contíguas ou que os produtores externos se enquadrem em alguma ordem de preferência, como se tratar de assentados da reforma agrária ou possuam certificado de produção orgânica. Ressalta-se que, no caso de associações, estas são consideradas sediadas no município onde se localizarem a maior quantidade de DAP's físicas que a compõe.

Os limites atuais para as vendas dos agricultores familiares ao programa são R\$ 20.000,00/ano por produtor individual, e, no caso dos Grupos Formais, de R\$ 20.000,00/ano multiplicado pelo número de agricultores familiares, detentores de DAP Física, que o compõe. Em processo de compras cujo total estimado seja superior a R\$ 700.000,00/ano, é facultado à Entidade Executora restringir a participação no certame a Grupos Formais de agricultores familiares, o que pode facilitar a fiscalização e gerenciamento das aquisições.

Ressalta-se que os limites são contados por Entidade Executora, que podem ser Prefeituras, Secretarias Estaduais de Educação ou Institutos Federais. Ou seja, o mesmo agricultor pode possuir 01 contrato com cada ente, com limites de execução independentes. Estes limites devem ser fiscalizados pela Entidade Executora, no caso de produtores individuais ou grupos informais, ou pela própria organização da AF, no caso dos grupos formais. Nestes, ressalta-se que nem todos os componentes da organização precisam se enquadrar como agricultores familiares, porém só influem no limite de vendas calculados os AF, que devem estar regulares documentalmente.

A prestação de contas dos recursos recebidos através do programa deve ser realizada pelas Entidades Executoras, em regra, até o dia 15 de fevereiro do ano subsequente ao repasse financeiro. Os dados necessários são incluídos em um sistema informatizado, e passam primeiramente, pela análise do CAE, que emite um parecer sobre as informações apresentadas, e após, pela análise técnica e financeira do FNDE. Os dados das prestações de contas realizadas estão disponíveis para consulta pública em endereço eletrônico (<http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/>). O programa também é fiscalizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público (MP)

#### **4.2 O processo de aquisições no âmbito do PAA**

Conforme exposto anteriormente, o Programa de Aquisição de Alimentos possui diversas modalidades, de forma a se adaptar a demandas específicas. Atualmente o governo federal possui as seguintes modalidades: Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF,

Compra com Doação Simultânea – CDS, Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar - CPR Estoque, Compras Institucionais, PAA Leite e PAA Sementes. Existem ainda iniciativas locais, como o PAA Municipal realizado em Corumbá.

No PAA-Compras Institucionais (PAA-CI), no qual as aquisições são realizadas por entes governamentais, com recursos próprios, a norma mais recente acerca do processo de aquisições é a Resolução nº 82/2020 GGPAA/MDS. De forma semelhante ao processo de compras que ocorre no PNAE, a resolução define que as aquisições do PAA-CI devem ser realizadas através de dispensa de licitação, com Chamada Pública. É lançado um Edital com a listagem de valores e produtos a serem adquiridos e aberto um prazo de 20 dias para recebimento de propostas, que serão analisadas em sessão pública.

Uma notável diferença da Chamada Pública realizada no PAA-CI para as do PNAE está nas prioridades de aquisição, que servem para a classificação das propostas recebidas e definem os vencedores do procedimento de compras. O Art. 9 da Resolução nº 82/2020 GGPAA/MDS dispõe o seguinte:

- Art. 9º O edital de chamada pública deverá classificar as propostas conforme os seguintes critérios de seleção:
- I - agricultores familiares do município ou estado nesta ordem de prioridade;
  - II - comunidades tradicionais, quilombolas ou indígenas;
  - III - assentamentos da reforma agrária;
  - IV - grupos de mulheres;
  - V - produção agroecológica ou orgânica.

Ao contrário do que ocorre no PNAE, não consta nos critérios de seleção as associações e cooperativas. No PAA-CI, as organizações da agricultura familiar concorrem igualmente com os produtores individuais. Também não há previsão da formação de grupos informais, exceto de mulheres. Este é um grupo prioritário novo, não previsto nos regulamentos do PNAE.

O PAA-Leite é operacionalizado através de chamamentos públicos dos Estados, com preços pré-fixados e posterior cadastro e seleção dos fornecedores, conforme a Resolução nº 82/2020 GGPAA/MDS. A prioridade para seleção dos produtores familiares é de organizações que realizem a pasteurização do leite de seus cooperados, ou que terceirizem este beneficiamento, entregando o leite já pasteurizado ao programa. Em seguida, os grupos prioritários são as pessoas inscritas no CadÚnico, mulheres, produtores orgânicos ou agroecológicos, povos de comunidades tradicionais e assentados da reforma agrária.

No PAA Sementes é necessária a apresentação, à CONAB, de necessidades de compra através das entidades demandantes previstas no Art 7 da Resolução N.º 77/2017 GGPAA/MDS:

1) Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF)/Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), inclusive por intermédio de seus representantes regionais;

2) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), inclusive por meio das Superintendências Regionais do Incra;

3) Fundação Nacional do Índio (Funai);

4) Fundação Cultural Palmares (FCP);

5) Instituto Chico Mendes (ICMBio);

6) Governos estaduais, inclusive por meio de suas Secretarias Estaduais de Agricultura ou afins e suas entidades públicas de Assistência Técnica e Extensão Rural.

A descrição detalhada do procedimento para apresentação das demandas consta no Comunicado CONAB/PMOC n° 07/2019. Importante ressalva deste documento é a de que as necessidades de compra podem ser apresentadas formalmente por organizações, movimentos sociais e entidades da agricultura familiar aos órgãos demandantes, que irão reuni-las e realizar o envio à CONAB no documento Plano de Distribuição. É essencial, portanto, o engajamento das entidades e organizações interessadas na participação do programa.

A ordem de prioridades para a distribuição, conforme o Artigo 8 da Resolução n.º 77/2017 GGPA/MDS, é a seguinte: a) famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico); b) mulheres; c) assentados; d) povos indígenas; e) quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais; f) público beneficiário do Plano Brasil sem Miséria; g) público da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), para todos, é obrigatório possuir a DAP ativa.

No PAA-Formação de Estoques, as organizações da agricultura familiar, agricultores familiares ou outros potenciais beneficiários relacionados no Art. 3.º da Lei n.º 11.326/2006, devem elaborar uma Proposta de Participação, conforme modelo previsto no Título 33 do Comunicado CONAB/PMOC n° 6/2019. O documento deve ser enviado através do aplicativo PAANet Proposta CPR-Estoque, disponível no site da CONAB, no prazo definido e divulgado anualmente.

Caso selecionada, a organização recebe a Cédula de Estoque, com o valor solicitado referente aos produtos. É realizado o beneficiamento e estocagem, com posterior encaminhamento ao mercado. Com o recurso da venda, o valor disponibilizado anteriormente pelo poder público é devolvido. Também, existe a possibilidade de quitação em produtos. Os critérios de pontuação para classificação das propostas apresentadas são definidos pelo GGPA.

No PAA – Compra com Doação simultânea, criado pelas Leis nº 10.696/2003, 12.512/2011 e regulamentado pelo Decreto N.º 7.775/2012, o edital de chamamento público é divulgado pelos entes conveniados ao Ministério da Cidadania, como os municípios e estados. É realizado o cadastramento dos agricultores selecionados no SisPAA, sistema utilizado para gestão do PAA, onde também serão registradas informações acerca das unidades receptoras dos produtos, que podem ser, por exemplo, entidades da rede socioassistencial, ou equipamentos públicos de alimentação e nutrição. Após o fornecimento dos alimentos, os recursos financeiros são repassados aos agricultores beneficiários diretamente pelo Ministério da Cidadania. Outros detalhes do processo estão listados no Comunicado CONAB/PMOC nº 08/2019.

Em sua última modalidade, o PAA – Compra Direta da Agricultura Familiar objetiva a garantia dos preços de referência dos alguns produtos agrícolas, listados no inciso II do art. 17 do Decreto nº 7.775/2012, como o arroz, trigo, milho, feijão, dentre outros. Após verificado que o preço de determinado produto está abaixo do valor de referência, pode ser autorizado que a CONAB, que gerencia o programa, realize a aquisição direta dos agricultores familiares, formando estoques públicos para a normalização dos preços.

Seu processo de aquisição está descrito no Título 27 do Comunicado CONAB/PMOC nº 6/2019, onde consta a lista de documentos a serem entregues pelos agricultores ou organizações da agricultura familiar. Os produtos são entregues ao polo de compras definido pela CONAB ou diretamente às entidades beneficiárias, o valor a ser pago será o de referência, conforme divulgado pela CONAB, acrescido com os custos de embalagem.

Alguns pontos em comum entre os aspectos procedimentais das diversas modalidades do PAA são a necessidade de regularidade documental dos agricultores familiares, seja a DAP Física atualizada, no caso dos produtores individuais, ou a DAP Jurídica, acrescida da regularidade fiscal e trabalhista, no caso das cooperativas e associações. O processo de Chamada Pública, com preços pré-fixados pela entidade adquirente, também está presente. Em algumas modalidades, em especial as centralizadas pela CONAB, como a Aquisição de Sementes, o programa exige uma participação mais ativa dos produtores, o que pode ser dificultado pelas diversas normativas e menor publicidade comparado aos programas executadas por entes locais, como as Prefeituras.

### 4.3 A definição do preço de aquisição no PNAE e no PAA

No que tange à metodologia para pesquisa de preços para aquisições em geral (realizadas através de Pregão) no âmbito do PNAE, o Art. 28 da Resolução CD/FNDE/MEC n° 06/2020, traz algumas opções para operacionalização do procedimento: I – pesquisa no Painel de Preços do Comprasnet; II – pesquisa em sites e mídia especializada, especialmente a Companhia Nacional de Abastecimento – Conab e as Centrais Estaduais de Abastecimento – CEASAS; III – Painel de Preços do PNAE; IV – pesquisas com fornecedores, preferencialmente locais, que atuem no ramo do objeto a ser adquirido. Ressalta-se que, nesta modalidade de licitação, há competitividade entre os fornecedores durante a sessão pública, ou seja, os proponentes podem apresentar propostas de venda em valores inferiores aos cotados no Edital, que geralmente traz os preços máximos aceitáveis pelo órgão adquirente, conforme descrito pela normativa.

O Painel de Preços do PNAE é um banco de dados de preços de alimentos, cujos valores de compra são definidos com base em Notas Fiscais de compras através do PNAE, registradas no sistema pelos gestores públicos e calculados pelo método de Regressão Linear desenvolvido pela Controladoria Geral da União (CGU). O Painel de Preços do Comprasnet é uma ferramenta que disponibiliza os preços de variados produtos adquiridos por entidades governamentais e foi desenvolvido pela Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG) para conferir transparência e agilidade na definição de valores de itens das compras públicas. Essas ferramentas, conforme determinado pela Resolução CD/FNDE/MEC n° 06/2020, devem ser utilizadas somente para compras do PNAE de produtos não oriundos da agricultura familiar.

Em um contraponto, as pesquisas de preços realizadas para a aquisição de materiais e contratação de serviços em geral pelo governo federal são regulamentadas pela Instrução Normativa n° 73/2020 SLTI/MPOG, que prioriza as seguintes fontes, com prioridade para as duas primeiras: pesquisa no Painel de Preços, aquisições ou contratação similares de outros entes públicos, dados de mídia ou sites especializados ou pesquisa direta com fornecedores, as duas últimas, com validade de 06 meses. O preço de aquisição é definido com base na média, na mediana ou no menor preço entre os cotados, que devem ser no mínimo três, utilizando uma das fontes citadas ou uma combinação dentre elas.

O processo é semelhante às metodologias sugeridas pelas Instruções Normativas do PNAE e PAA, que serão apresentadas a seguir. Nas compras governamentais em geral, conforme a IN n° 73/2020, são privilegiadas atualmente as pesquisas realizadas em fontes de

acesso público, como o Painel de Preços, ficando, em último caso, a pesquisa direta com fornecedores, cuja utilização deve ser, inclusive, justificada, conforme observa o Tribunal de Contas da União (Processo TC nº 018.442/2013-7. Acórdão nº 10358/2016 – 2ª Câmara).

Esta metodologia visa garantir a transparência e fidedignidade aos custos definidos para os procedimentos licitatórios, isto porque a fase da pesquisa de preços é essencial para afastar o superfaturamento de suas compras e serviços. Quando consultados somente orçamentos junto a fornecedores, geralmente empresas que atuam no ramo da prestação dos serviços ou compra dos materiais a serem adquiridos, a tendência é o aumento, muitas vezes desarrazoado, do valor ofertado. (Acórdão TCU 299/2011-Plenário)

Contudo, para as Chamadas Públicas, que objetivam a compra de itens da agricultura familiar o procedimento é diferente. No caso do PNAE, a metodologia de pesquisa de preços está descrita no Art. 31 da Resolução CD/FNDE/MEC nº 06/2020. O preço médio definido deve ser estabelecido através de pesquisa em, no mínimo, 03 mercados de âmbito local, preferencialmente em feiras da agricultura familiar. Na falta destes no município, a pesquisa pode ser realizada em âmbito regional, nas microrregiões geográficas imediatas definidas pelo IBGE. O valor orçado deve incluir todos os insumos e transporte necessários, e, no caso de orçar produtos orgânicos ou agroecológicos, os preços destes devem ser acrescidos em 30%.

No PAA, para cada modalidade do programa há uma normativa própria, com diferenças em alguns pontos nas propostas de precificação. No PAA-Leite, a metodologia de precificação foi alterada recentemente pela Resolução nº 87/2020 GGPA/MDS, indicando que os valores devam ser apurados regionalmente, pela CONAB, com base nos preços pagos aos produtores nos últimos três meses. Em seu anexo, a Resolução traz os valores a serem praticados em cada estado, lembrando que esta modalidade é exclusiva para a região Nordeste e os municípios da região Norte e Nordeste de Minas Gerais.

No PAA-Compra Institucional, conforme a Resolução nº 82/2020 GGPA/MDS, os valores de compra dos produtos devem ser apurados em no mínimo três mercados varejistas locais, consulta ao Painel de Preços ou em mídias de amplo acesso e sites especializados, como os da Centrais de Abastecimento - CEASA e da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab. A prioridade é para a aferição de preços no mercado local.

Segundo o Art. 5º da Resolução nº 77/2017 GGPA/MDS, na modalidade PAA - Aquisição de Sementes e Mudas, o preço de compra deve ser definido conforme a média de três cotações, aferidas no mercado local ou regional, considerando ainda os custos de logística. Na modalidade Compra Direta da Agricultura Familiar, os preços de aquisição são

divulgados pela CONAB, considerando as diferenças regionais e os valores estão dispostos no Documento 03, Título 27 do Comunicado CONAB/MOC N.º 006/2019.

Outras modalidades, como o PAA - Compra com Doação Simultânea e o PAA – Estoques, possuem os valores de referência estabelecidos diretamente pelo GGPAA, que os divulga através de normativas específicos. Exemplo disso são as resoluções n.º 79/2020 GGPAA/MDS, que definiu os preços de compra de produtos caprinos e ovinos, e a n.º 79/2020 GGPAA/MDS, que dispôs sobre o valor da castanha do Brasil e da farinha de mandioca.

Ao contrário da maioria das demais modalidades licitatórias, nas Chamadas Públicas não há competitividade, os preços dos produtos a serem adquiridos são prefixados pelo órgão adquirente, e previstos em Edital. Para o sucesso do procedimento, é essencial que os custos a serem pagos aos produtores reflitam os valores de venda praticados por estes, que podem não ser condizentes com os aferidos através de aquisições de outros entes públicos, em localidades diversas, ou mesmo nos mercados locais, caso estes utilizem vendedores externos ao município para seu abastecimento.

Ressalta-se que o PNAE e o PAA são políticas públicas multidimensionais, que não visam somente o fornecimento de gêneros alimentícios à população vulnerável, mas também o fomento à agricultura familiar. O objetivo dos órgãos públicos na aplicação dos recursos dos programas não deve ser somente a aquisição da maior quantidade de produtos pelo menor preço possível, gerando economicidade, mas também fornecer à agricultura familiar um meio de escoamento de sua produção, através de um mercado seguro e com preços de compra satisfatórios, que reflitam seus custos produtivos.

Observa-se que, dentre as normativas que regem o PAA e o PNAE, há diversas metodologias para aferição do custo de aquisição. A seguir é apresentado um comparativo entre as metodologias presentes nas normativas que as define (Quadro 5).

**Quadro 5 – Comparativo síntese das metodologias de obtenção de preços para compras do PAA e PNAE**

<b>Programa</b>	<b>Metodologia para pesquisa de preços</b>	<b>Legislação</b>
<b>PNAE</b>	1 - 03 mercados no âmbito local, de preferência feiras da agricultura familiar.	Resolução CD/FNDE/MEC nº 06/2020
<b>PAA Compra Institucional</b>	01 - 03 mercados varejistas locais. 02 - consulta ao Painel de Preços ou em mídias de amplo acesso e sites especializados, como os da Centrais de Abastecimento - CEASA e da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab.	Resolução nº 84/2020 GGPAA/MDS
<b>PAA Aquisição de Mudas e Sementes</b>	Média de 03 cotações, aferidas no mercado local ou regional	Resolução nº 77/2017 GGPAA/MDS
<b>PAA - Compra com Doação Simultânea e PAA – Estoques</b>	Preços definidos através de resoluções do GGPAA	Exemplos - Resolução nº 79/2020 GGPAA/MDS e Resolução nº 79/2020 GGPAA/MDS.
<b>Compra Direta da Agricultura Familiar</b>	Preços divulgados pela CONAB	Decreto N.º 7.775/2012
<b>PAA – Leite</b>	Valores apurados pela CONAB, regionalmente, com base nos preços pagos aos produtores nos últimos 03 meses.	Resolução nº 87/2020 GGPAA/MDS, valores dispostos no Documento 03, Título 27 do Comunicado CONAB/MOC N.º 006/2019.

Fonte: Diversas legislações sobre precificação no PAA e PNAE. Org. Autora.

Com a preocupação de que os preços pagos nas aquisições do PAA e PNAE possam não refletir a realidade local e discutir como a fronteira interfere nesses procedimentos buscase, a seguir, apresentar uma proposta de precificação a ser utilizada por esses programas.

#### **4.4 Uma proposta de precificação para Corumbá-MS**

As compras públicas da agricultura familiar envolvem singularidades que não estão presentes em outras modalidades licitatórias. Empiricamente, observa-se que os fornecedores são agricultores que frequentemente possuem acesso limitado à internet ou mesmo sinal de telefone, e com pouca familiaridade com a tecnologia. Portanto, ao contrário dos outros

procedimentos, que priorizam a utilização de plataformas on-line, como o sistema ComprasNet, as sessões públicas das Chamadas são realizadas, em regra, presencialmente.

Os produtos a serem adquiridos sofrem grande influência da sazonalidade e intempéries climáticas imprevisíveis, como o excesso de secas e chuvas, que levou a Resolução CD/FNDE/MEC nº 06/2020 a possibilitar a substituição de produtos indisponíveis no momento, embora ofertados pelos produtores, por equivalentes nutricionais. Como exemplo, mesmo que no contrato de compras esteja prevista a aquisição de abóbora, na impossibilidade de entrega, e, a critério do órgão comprador, pode ser substituída por produto equivalente previsto no Edital. As normas, pouco a pouco, buscam-se adequar às especificidades da realidade dos agricultores familiares.

No tocante aos valores de compra propostos, ao contrário do movimento geral das normativas que privilegiam pesquisas on-line através de bancos de dados e sites, no PAA e no PNAE a prioridade é a pesquisa no mercado local, o que exige maior dispêndio de tempo e recursos para elaboração. Nota-se, entre as diversas normativas que regem os programas, que a pesquisa em três mercados locais é um ponto em comum. A Resolução CD/FNDE/MEC nº 06/2020, que rege o PNAE, define como prioridade a pesquisa em feiras da agricultura familiar.

Contudo, alguns pontos merecem especial atenção. Os valores de venda devem incluir os custos com embalagem e transporte e considerar, ainda, que as vendas são realizadas à órgãos públicos, que possuem regras específicas de pagamento. Em resumo, os orçamentos devem refletir a realidade do mercado para o qual estão voltados, e não os valores praticados diretamente nas feiras ou mercados locais.

Analisando a realidade da comercialização da produção agrícola local, conforme Feiden e Costa (2017), nas feiras livres de Corumbá, os agricultores brasileiros e bolivianos dividem o espaço de venda e clientes, ocorrendo, por conseguinte, disputa entre os preços ofertados. Os bolivianos são favorecidos pela diferença cambial entre a moeda boliviana e a brasileira, que gera custos menores de insumos. Em entrevista a clientes da Feira Livre de Ladário, Cuyate (2015, p. 46) observou que os consumidores não priorizam a nacionalidade dos vendedores, mas o preço (54,81%), “seguido pela qualidade (14,42%), confiança (12,50%), tradição (10,58%) e amizade (7,69%)”.

Esse diferencial das feiras fronteiriças pode impactar nos agricultores familiares brasileiros, uma vez que necessitam apresentar preços competitivos frente aos produtos vendidos pelos bolivianos, mesmo que possuam gastos maiores no processo produtivo. Portanto, na realidade local, nem sempre os preços das feiras livres são sustentáveis e com

margem de lucro satisfatória para os agricultores familiares locais. Os valores devem ser analisados criteriosamente. Estudos futuros sobre como desenvolver uma lógica de preços justos pode ser a solução para este problema. Contudo, em razão dos objetivos propostos para este estudo, essa temática não será aprofundada.

Outro fator a ser levado em consideração é a sazonalidade da produção agrícola local. Há produtos agrícolas que estão disponíveis em grande quantidade em determinados períodos do ano e escasseiam ou são inexistentes em outros. Essa condição, também, pode gerar diferenças nos preços ofertados, afinal, produzir em épocas adversas exige maior dispêndio pelos agricultores e gera menor quantitativo de produção. É essencial, portanto, que os órgãos compradores conheçam a produção agrícola local em sua totalidade, na sua diversidade e quanto a sazonalidade.

A economicidade das aquisições pode ser gerada através da compra dos alimentos em suas épocas de grande produtividade e substituição por variedades diversas em períodos de escassez. Em Corumbá, o Núcleo de Estudos em Agroecologia e Produção Orgânica realizou o mapeamento da produção local, na forma de um Calendário Agrícola (Figura 9), e disponibiliza em sua página para conhecimento dos órgãos interessados.

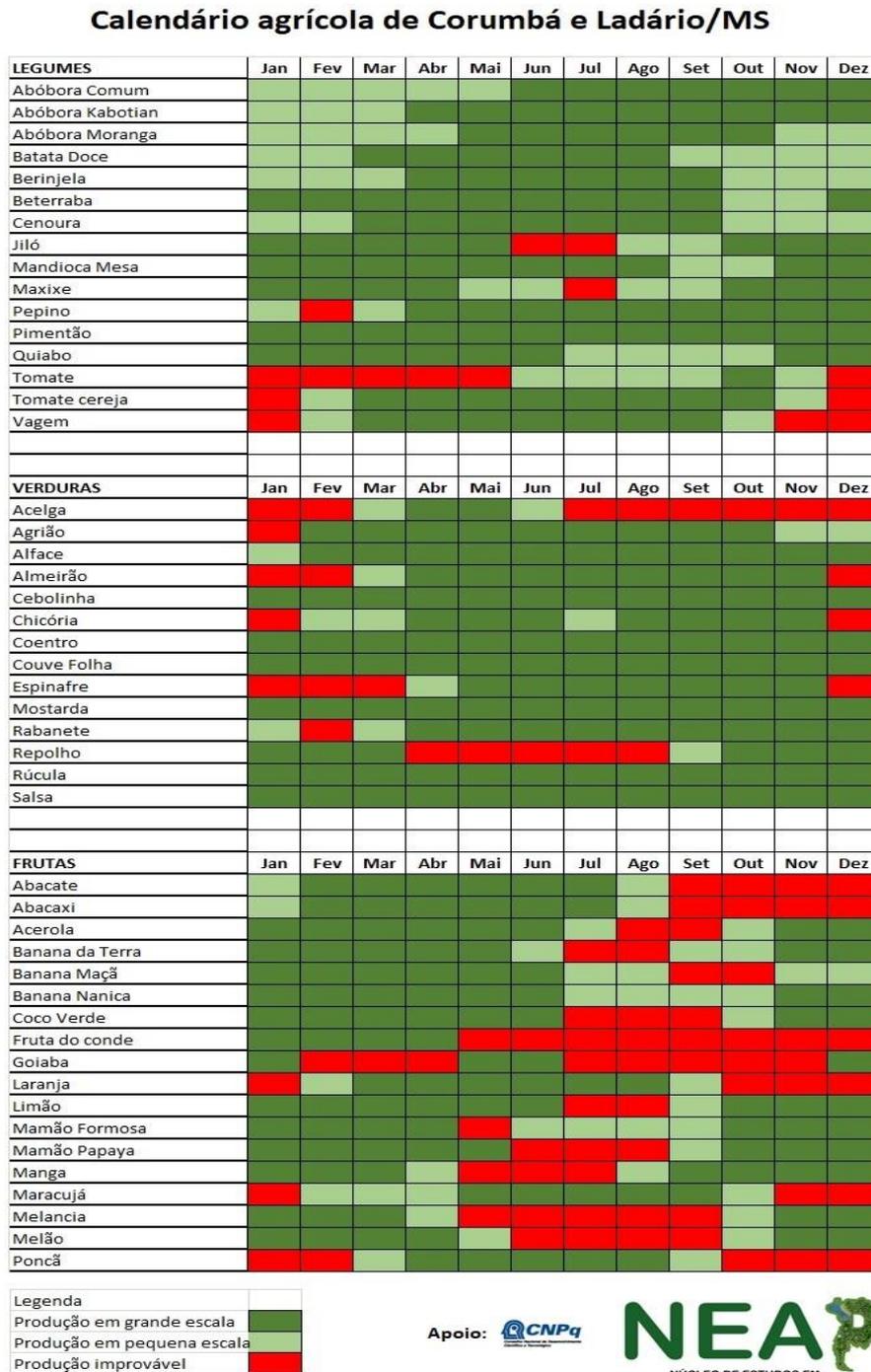
A precificação adequada envolve, portanto, o planejamento dos itens a serem adquiridos considerando a sazonalidade da produção local, preferencialmente com um cronograma de entrega dos produtos. A informação adequada aos agricultores familiares acerca das condições de entrega, embalagens necessárias e método de pagamento da produção, e ainda, a análise criteriosa da fonte da pesquisa a ser utilizada, quando há mais de uma opção disponível legalmente.

A seguir é apresentado um comparativo dos preços de alguns produtos agrícolas de Corumbá/MS, através das seguintes fontes de precificação:

- Média de preços ofertados pela agricultura familiar local, através de pesquisa com 03 produtores familiares;
- Preços praticados nas feiras livres locais, através de pesquisa com 03 feirantes bolivianos e 03 brasileiros;
- Valores informados pela CONAB;
- Valores regionais definidos através de pesquisa no Painel de Preços;
- Média dos valores praticados por 03 mercados locais;

- Preços aferidos pelo PROCON, utilizados como referência pela Secretaria Estadual de Educação de MS (SED) – Resolução SED n° 3.891, de 15 de julho de 2021.

**Figura 9 – Calendário agrícola de Corumbá e Ladário/MS**



Fonte: Núcleo de Estudos em Agroecologia e Produção Orgânica do Pantanal (NEAP)

Para definição das fontes utilizadas na pesquisa de preços, foram levados em consideração as alternativas postas pelos Regulamentos do PNAE e do PAA, e, adicionalmente, comparados os preços praticados nas feiras livres locais, que contam com a participação de agricultores bolivianos, de forma a verificar a possível influência destes nos preços praticados nestes locais. Através deste comparativo, é possível visualizar, também, quais das fontes de pesquisa de preços mais se aproximam aos valores de venda informados pela agricultura familiar local (Quadro 6). Os produtos pesquisados foram definidos por conveniência, conforme sazonalidade e oferta no mercado local.

**Quadro 6 – Comparativo dos preços aferidos em âmbito local, com base nas fontes de pesquisa previstos nas normas do PAA e do PNAE**

Produtos	Fontes de pesquisa (valores em reais)					
	PROCON	CEASA	Agricultores familiares	Mercados locais	Feira livre – agricultores brasileiros	Feira livre – agricultores bolivianos
Abóbora	3,11	2,00	3,75	2,79	5,60	3,78
Alface	3,31	1,38	3,25	3,02	3,00	2,54
Banana	6,63	3,05	6,00	7,68	3,82	4,29
Cebolinha	2,52	2,50	1,52	1,82	1,50	1,84
Cenoura	2,54	2,75	5,25	3,14	3,77	3,92
Mamão formosa	3,12	3,05	2,88	6,72	4,57	3,50
Rúcula	3,47	2,00	2,95	3,83	2,50	2,48
Salsa	2,57	2,00	1,62	1,82	1,33	1,65
Tomate	4,28	4,40	6,00	6,33	6,33	5,58

Fonte: Trabalho de campo, 2021.

Observa-se que, para alguns produtos, como o tomate e a cenoura, há uma considerável variabilidade de preços. Os menores valores para a maioria dos produtos constam no levantamento de preços realizado pela Central de Abastecimento de Mato Grosso do Sul (CEASA), que pode ser explicado pela sua localização (na capital Campo Grande) e por receber produtos para venda em atacado, oriundos de outros estados. A origem externa ao estado equivale a 86,90% dos produtos comercializados (CEASA/MS, 2021). Somente a cebolinha e a salsa terão preços mais baixos na agricultura familiar, quando comparados com os preços da CEASA (Quadro 7). Isso acontece, provavelmente, pela facilidade, aceitabilidade de consumo e pela escala de produção. Empiricamente se observa que a maioria das hortas dos assentamentos possuem, pelo menos, um canteiro de salsa e outro de cebolinha.

**Quadro 7 – Diferença percentual entre os preços praticados pela agricultura familiar local e pela CEASA**

Produtos	Fontes de pesquisa (valores em reais)		Diferença percentual (%)
	Agricultura familiar	CEASA	
Abóbora	3,75	2,00	0,47
Alface	3,25	1,38	0,58
Banana	6,00	3,05	0,49
Cebolinha	1,52	2,50	-0,64
Cenoura	5,25	2,75	0,48
Mamão formosa	2,88	3,05	-0,06
Rúcula	2,95	2,00	0,32
Salsa	1,62	2,00	-0,23
Tomate	6,00	4,40	0,27

Fonte: Trabalho de campo, 2021.

A pesquisa realizada pelo PROCON, que é utilizada na precificação das Chamadas Públicas realizadas pela rede estadual de ensino em Mato Grosso do Sul, conforme a Resolução SED n° 3.891, de 15 de julho de 2021, possui valores mais próximos aos orçados pela agricultura familiar (Quadro 8). A regionalidade é uma das vantagens da pesquisa, que se divide entre Campo Grande, Grande Dourados, Bolsão, CONESUL, Pantanal, Leste, Norte, Sudoeste e Sul-fronteira. Corumbá e Ladário estão inseridas na região Pantanal.

**Quadro 8 – Diferença percentual entre os preços praticados pela agricultura familiar local e os previstos pelo PROCON**

Produtos	Fontes de pesquisa (valores em reais)		Diferença percentual (%)
	Agricultura familiar	PROCON	
Abóbora	3,75	3,11	0,17
Alface	3,25	3,31	-0,02
Banana	6,00	6,63	-0,11
Cebolinha	1,52	2,52	-0,66
Cenoura	5,25	2,54	0,52
Mamão formosa	2,88	3,12	-0,09
Rúcula	2,95	3,47	-0,18
Salsa	1,62	2,57	-0,59
Tomate	6,00	4,28	0,29

Fonte: Trabalho de campo, 2021.

Para o levantamento junto às feiras livres de Corumbá foi escolhida a feira de domingo, já tradicional e considerada a maior da cidade (ESPIRITO SANTO, COSTA e BENEDETTI, 2017). Observou-se que há uma expressiva variabilidade de preços quando comparada às demais fontes, inclusive entre os preços praticados pelos agricultores brasileiros e feirantes bolivianos (Quadro 9). Alguns produtos, como o mamão e a abóbora, costumam

ser vendidos por unidade ou embalados, não seguindo a padronização por quilo, o que pode influenciar na precificação (maior nas feiras), destoando da tendência observada nos demais produtos.

**Quadro 9 – Diferença percentual entre os preços praticados pelos agricultores brasileiros e feirantes bolivianos, na feira livre de domingo, em Corumbá/MS.**

Produtos	Fontes de pesquisa (valores em reais)		Diferença percentual (%)
	Feirantes brasileiros	Feirantes bolivianos	
Abóbora	3,75	5,60	-48
Alface	3,25	3,00	-18
Banana	6,00	3,82	11
Cebolinha	1,52	1,50	18
Cenoura	5,25	3,77	4
Mamão formosa	2,88	4,57	-31
Rúcula	2,95	2,50	-1
Salsa	1,62	1,33	19
Tomate	6,00	6,33	-14

Fonte: Trabalho de campo, 2021.

Outra variação observada é no tamanho dos produtos vendidos por maço, como alface, coentro, cebolinha e salsinha. Os maços vendidos pelos agricultores brasileiros, em geral, são ligeiramente maiores do que os ofertados pelos comerciantes bolivianos, não havendo padronização de medidas. Comparando os preços informados, observa-se não há grande variabilidade entre estes.

Excetuando os produtos vendidos por unidade, citados anteriormente, a tendência observada é que os valores de venda na feira são, na sua média, menores do que os informados pelos agricultores familiares (Quadro 10). Contudo, as diferenças de tamanho nos produtos ofertados por maço também influenciam na precificação.

**Quadro 10 – Diferença percentual entre a média de preços na feira livre e os informados pelos agricultores familiares locais.**

Produtos	Fontes de pesquisa (valores em reais)		Diferença percentual
	Média de preços na feira livre	Média de preços dos agricultores familiares	
Abóbora	4,69	3,75	-0,25
Alface	2,77	3,25	0,15
Banana	4,05	6,00	0,32
Cebolinha	1,67	1,52	-0,10
Cenoura	3,84	5,25	0,27
Mamão formosa	4,03	2,88	-0,40
Rúcula	2,49	2,95	0,16
Salsa	1,49	1,62	0,08
Tomate	5,96	6,00	0,01

Fonte: Trabalho de campo, 2021.

A pesquisa nos mercados locais mostrou, em geral, preços mais elevados quando comparados à média de preços da feira livre (Quadro 11) e dos agricultores familiares (Quadro 12), bem como as demais fontes de preços aferidas. Isso demonstra que as feiras e a produção agrícola local são boas opções para compra, possuindo preços acessíveis para a população. Contudo, no tocante a refletir os preços da agricultura familiar local, a pesquisa nos mercados pode ocasionar em sobrepreço, o que também não é o objetivo para as compras do PNAE.

**Quadro 11 – Diferença percentual entre os preços médios praticados na feira livre de domingo e o preço médio dos mercados locais.**

Produtos	Fontes de pesquisa (valores em reais)		Diferença percentual (%)
	Média de preços dos mercados locais	Média de preços na feira livre	
Abóbora	2,79	4,69	-0,68
Alface	3,02	2,77	0,08
Banana	7,68	4,05	0,47
Cebolinha	1,82	1,67	0,08
Cenoura	3,14	3,84	-0,22
Mamão formosa	6,72	4,03	0,40
Rúcula	3,83	2,49	0,35
Salsa	1,82	1,49	0,18
Tomate	6,33	5,96	0,06

Fonte: Trabalho de campo, 2021.

**Quadro 12 – Diferença percentual entre os preços praticados pela agricultura familiar e o preço médio dos mercados locais.**

Produtos	Fontes de pesquisa (valores em reais)		Diferença percentual (%)
	Média de preços da agricultura familiar	Média de preços dos mercados locais	
Mamão formosa	2,88	6,72	-1,34
Tomate	6,00	6,33	-0,05
Abóbora	3,75	2,79	0,26
Alface	3,25	3,02	0,07
Salsa	1,62	1,82	-0,13
Cebolinha	1,52	1,82	-0,20
Rúcula	2,95	3,83	-0,30
Banana	6,00	7,68	-0,28
Cenoura	5,25	3,14	0,40

Fonte: Trabalho de campo, 2021.

Conforme a pesquisa de preços realizada, os valores mais próximos aos repassados pelos agricultores familiares são os aferidos pelo PROCON, e constam na Resolução SED nº

3.891, de 15 de julho de 2021. Contudo, essa fonte de pesquisa de preços não se encontra normatizada diretamente pelo FNDE, mas por uma norma de âmbito estadual, a Resolução Conjunta SED/SEFAZ/SAD n. 1, de 31 de julho de 2018, e que se aplica, somente à rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul.

Não se observa, ademais, possibilidades na Resolução para que os preços utilizados nas Chamadas Públicas do PNAE tenham por base outras fontes, tal qual a tabela PROCON, se restringindo à pesquisa em mercados locais e feiras da agricultura familiar. Contudo, as feiras previstas na norma seriam as que se restringem à participação de agricultores locais, não prevendo a situação de feiras fronteiriças, nas quais é forte a influência de preços praticados por comerciantes estrangeiros. Mas, são feiras próprias da realidade local, fronteiriça. Por isso, devem ser consideradas, pois são partes do contexto do cotidiano da localidade estudada.

Em órgãos públicos municipais ou federais, em âmbito fronteiriço, e localidades nas quais não existem feiras exclusivas para agricultores familiares locais, uma opção pode ser a pesquisa direta com agricultores. Isso não significa que irá refletir seus custos efetivos de venda e nem um preço justo, mas é uma alternativa possível desde que comparada a outras, conforme esta pesquisa. Os mercados locais, embora tenham demonstrado preços vantajosos aos agricultores, uma vez que, em sua maioria, são elevados, podem prejudicar a economicidade nas aquisições.

No âmbito do PAA, é citada em diversas normas a utilização dos preços divulgados pela CEASA, que se mostraram muito inferiores aos praticados localmente. Os aferidos pela CONAB, e disponibilizados no site da instituição<sup>13</sup> estão, em grande parte, desatualizados, e não abrangem todas as áreas do Estado. Não foram localizados preços referentes à região de Corumbá/MS. Há ainda resoluções específicas divulgadas pela CONAB.

Ao contrário do previsto no PNAE, não há menção de pesquisa direta com agricultores familiares locais, em nenhuma das modalidades do PAA, sendo sua legislação mais restritiva, dificultando a gestão em âmbito local. Os depoimentos dos agricultores e técnicos de extensão rural locais,<sup>14</sup> induzem a acreditar que os preços praticados pelo PAA são inferiores ao ideal

---

<sup>13</sup> Os preços aferidos pela CONAB são divulgados no site: <https://www.conab.gov.br/info-agro/precos>. Há diversas opções de pesquisa, como o Preços de Mercado, Preços PGPAP (Programa de Garantia de Preços à Agricultura Familiar) e Preços do PAA. A maioria, contudo, está desatualizada, ou abrange um número reduzido de produtos e localidades, razão pela qual não foram incluídos na análise.

<sup>14</sup> Os depoimentos foram obtidos em conversas informais. Percebeu-se relato uniforme de que os preços praticados pelo PNAE, em âmbito local, são superiores aos do PAA. Inclusive, chegam a ser abaixo do valor de mercado local. Os preços utilizados pelas escolas estaduais, que são aferidos pelo PROCON, também são satisfatórios.

para a comercialização. Contudo, isso é reflexo da rigidez normativa, que restringe em demasia as fontes de pesquisa a serem utilizadas na aplicação do programa.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Corumbá é um dos municípios brasileiros fronteiriços localizados no estado de Mato Grosso do Sul que apresenta um dos piores percentuais de aquisição da agricultura familiar (PAA e PNAE). Jamais atingiu a cota mínima exigida pelo FNDE para os recursos disponibilizados para a merenda escolar. Isso é um fato grave, pois indica que a política pública não está produzindo os efeitos desejados que podem concorrer para o desenvolvimento rural sustentável dos agricultores locais.

Dentre as melhorias necessárias para execução satisfatória dos programas está a precificação dos itens adquiridos, especialmente no tocante ao PAA. As normativas dos programas não atendem às especificidades do mercado local, impactado, no tocante às feiras livres, à presença de grande número de comerciantes bolivianos. Dentre as fontes de precificação disponíveis, e na falta de uma feira exclusiva para agricultores familiares brasileiros, uma opção é a pesquisa de preços direta com agricultores locais, não permitida pelos programas.

A observância da sazonalidade na elaboração dos Editais de compra, bem como a inclusão de itens que sejam produzidos localmente, conforme levantamentos já realizados e divulgados pelo NEAP também é essencial. A mera previsão nos Editais de compra de um valor que atenda aos 30% obrigatórios para execução do PNAE, composto, contudo, de itens que não são produzidos pelos agricultores locais, resultam em vários itens desertos ou pouca quantidade de produtos nas propostas de venda. Este fator não significa que não há produtos disponíveis na região, pois existem, mas sim que há falhas no planejamento das aquisições.

Se, por um lado, há muita burocracia para participação dos agricultores familiares nos processos de compra, não se observa, especialmente no PNAE, a mesma rigidez para a comprovação de que os órgãos adquirentes realizaram esforços para a compra de produtos oriundos da AF. Muitas prestações de contas antigas ainda não constam como analisadas pelo FNDE. As justificativas requisitadas quando o órgão não atinge a aplicação do mínimo de 30% de recursos em compras da AF são genéricas, e, dado que tal percentual pode ser justificadamente dispensado, não resulta em punição aos que não o atingiram.

Seriam necessárias alterações legislativas em ambos os programas, para que estes atendam às especificidades dos variados mercados locais aos quais são aplicados, ao mesmo tempo em que exijam dos gestores locais a efetiva aplicação dos recursos oriundos do PNAE e do PAA na agricultura familiar local.

A não aquisição dos produtos pela merenda escolar em Corumbá não ocorre por conta da falta de produtos, mas da organização pouco eficiente dos agricultores, preços insatisfatórios e burocracia excessiva em algumas modalidades de aquisição e da incompreensão da sazonalidade produtiva por parte dos elaboradores dos editais/chamadas públicas. Os agricultores fronteiriços bolivianos, apesar de mais especializados em alguns tipos de hortaliças (alface, couve, cebolinha e salsa), não podem participar do processo, pois se trata de uma política pública nacional que não considera o arranjo territorial em que o município se encontra. Contudo, estão nas feiras livres e nas vendas ao comércio local, concorrendo diretamente com os produtores brasileiros. O arranjo fronteiriço observado em Corumbá torna o PNAE e o PAA, programas que objetivam proporcionar aos produtores um mercado estável e com preços satisfatórios, ainda mais importantes para o desenvolvimento da agricultura familiar.

Em virtude da pandemia de COVID-19, iniciada no Brasil, aproximadamente em março de 2020, coincidente com o início dos trabalhos de pesquisa, alguns aspectos foram afetados, como os trabalhos de campo. Priorizando a biossegurança, foram reduzidas as entrevistas presenciais e suprimidas visitas aos lotes de reforma agrária. Contudo, este rearranjo foi compensado com a ampliação da revisão bibliográfica e documental, bem como a utilização de meios tecnológicos para coleta de informações, de forma não presencial, para que as interferências nos resultados da pesquisa fossem as mínimas possíveis.

Como programas multidimensionais, o PAA e o PNAE possuem o potencial de proporcionar a diminuição da insegurança alimentar da parcela mais vulnerável da população, ao mesmo tempo em que proporciona aos agricultores familiares uma reserva de mercado, estimulando o desenvolvimento rural sustentável. Contudo, nas pautas de discussão acerca de estratégias para o aumento da efetividade dos programas deve ser incluída a formação dos preços justos a serem pagos aos produtores. Estes devem ser definidos através de critérios multidimensionais, priorizando a realidade local. É importante evitar os exageros em quaisquer direções. Elevar os valores causa oneração aos cofres públicos e concentração da aplicação dos recursos em um número reduzido de agricultores. Quando não subdimensionados, causam desinteresse na participação dos programas e prejuízos aos agricultores participantes.

## REFERÊNCIAS

ALTAFIN, Iara. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. Brasília: CDS/UnB, 2007.

ALTIERI, Miguel A.; NICHOLLS, Clara Inés. Do modelo agroquímico à agroecologia: a busca por sistemas alimentares saudáveis e resilientes em tempo de COVID-19. **Edição Especial – Agronegócio em tempos de colapso planetário: abordagens e críticas**, v. 57, p. 245-257, jun. 2021.

ASSIS, Renato Linhares de. Desenvolvimento rural sustentável no Brasil: perspectivas a partir da integração de ações públicas e privadas com base na agroecologia. **Econ. Apl.**, Ribeirão Preto, v. 10, n. 1, p. 75-89, Mar. 2006.

BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN. **Resolução n. 2191**, de 24 de agosto de 1995. Crédito Rural – Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

BELIK, Walter; CHAIM, Nuria Abrahão. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Rev. Nutr.**, Campinas, v. 22, n. 5, p. 595-607, Oct. 2009.

BENEDETTI, Alejandro. Lugares de frontera y movilidades comerciales en el sur sudamericano. Una aproximación multiescalar. En: COSTA, E. A; COSTA, G. V. L.; OLIVEIRA, M. A. M. (Org.). **Fronteiras em foco**. Campo Grande: Editora da UFMS, 2011. p. 33-55.

BIANCHINI, Valter. **Vinte anos do PRONAF, 1995 - 2015: avanços e desafios**. Brasília: SAF/MDA, 2015.

BITTENCOURT, Gilson Alceu. **Abrindo a Caixa Preta: O financiamento da agricultura familiar no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) - Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2003.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE/MEC nº 06**, de 08 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 – PNAE. Brasília- DF, 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa MPOG nº 2**, de 29 de março de 2018, dispõe sobre a Compra Institucional de alimentos fornecidos por agricultores familiares e pelos demais beneficiários da Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006. Brasília- DF, 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.473**, de 22 de junho de 2015, estabelece, no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares (...). Brasília- DF, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. - Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014.

BRASIL. **Resolução GGPAA/MDS n° 59/2013**, de 11 de julho de 2013. Estabelece as normas que regem a modalidade Compra com Doação Simultânea, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos, e dá outras providências. Brasília- DF, 2013.

BRASIL. **Resolução GGPAA/MDS n° 50**, de 26 de setembro de 2012. Dispõe sobre a sistemática de funcionamento da modalidade de execução Compra Institucional, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA. Brasília- DF, 2012.

BRASIL. **Decreto n° 7.358**, de 17 de novembro de 2010. Institui o Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário - SCJS, cria sua Comissão Gestora Nacional, e dá outras providências. Brasília- DF, 2010.

BRASIL. **Lei n° 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. Brasília- DF, 2009.

BRASIL. **Lei n.º 11.326**, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília-DF, 2006.

BRASIL. **Lei 10.696**, 02 de julho de 2003, cria o Programa Nacional de Aquisição de Alimentos (PAA). Brasília- DF, 2003.

CARVALHO, Daniela Gomes de; CASTRO, Vanessa Maria de. **O programa nacional de alimentação escolar – PNAE como política pública de desenvolvimento sustentável: políticas públicas e instrumentos de gestão para o desenvolvimento sustentável**. Brasília: Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, 2009.

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. **Cadernos de Saúde Pública [online]**, v. 35, n. 2, 2019.

CORUMBÁ. **Lei n° 2.709**, de 28 de novembro de 2019, institui o Programa de Aquisição de Alimentos Municipal, e dá outras providências. Corumbá-MS, 2019.

COSTA, Edgar Aparecido da. Mexe com o que? Vai pra onde? Constrangimentos de ser fronteiriço. In. COSTA, E.A.; COSTA, G.V.L.; OLIVEIRA, M.A.M. (Org.). **Fronteiras em foco**. Campo Grande: Ed. UFMS, 2011. p.131-170. (Série Fronteiras).

COSTA, Edgar Aparecido da. **Ordenamento territorial em áreas de fronteira**. In. COSTA, E.A.; OLIVEIRA, M.A.M. (Org.). Seminário de estudos fronteiriços. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2009, p 61-79.

CUYATE, Rosilene. **Fronteira e territorialidade dos camponeses do Assentamento 72, Ladário-MS**. 2015. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços). Campus do Pantanal – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Corumbá – MS, 2015.

DANELON, Mariana Schievano; SILVA, Marina Vieira da; DANELON, Maria Angélica Schievano. Programa Nacional de Alimentação Escolar: experiências da autogestão e da terceirização. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 16, n. 2, p. 110–133, 2015.

DELGADO, Nilson Giordano. Agronegócio e agricultura familiar no Brasil: desafios para a transformação democrática do meio rural. **Novos Cadernos NAEA**, v. 15, n. 1, p. 85-129, jun. 2012.

ESPIRITO SANTO, A. L.; COSTA, E. A.; BENEDETTI, A. G. A feira livre de Corumbá/MS na fronteira Brasil-Bolívia. **Boletim de geografia**, v. 35, n. 3, p. 93-108, 2017.

FABIO, Edison di. **Processos para certificação da produção orgânica na fronteira brasil-bolívia: o caso do grupo Bem-estar**. 2019. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços). Campus do Pantanal – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Corumbá – MS, 2019.

FEIDEN, Alberto; COSTA, Edgar Aparecido da. Diagnóstico da produção e comercialização transfronteiriça de hortaliças na fronteira entre os municípios de Corumbá e Ladário no Brasil e Puerto Quijarro e Puerto Suarez na Bolívia. SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL; JORNADA QUESTÃO AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO, 4., 2017, Marechal Cândido Rondon, PR. Interdisciplinaridade e desenvolvimento rural sustentável. **Anais...** Marechal Cândido Rondon, PR: UNIOESTE, 2017.

FNDE. **Sistema de Gestão de Prestação de Contas (Contas Online)**. Municípios de Mato Grosso do Sul. Brasília: FNDE, 2020.

FNDE. **Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar**. Brasília: FNDE, 2016. Disponível em: [file:///C:/Users/2093503/Downloads/pnae\\_manual\\_aquisicao-de-produtos-da-agricultura-familiar\\_2\\_ed.pdf](file:///C:/Users/2093503/Downloads/pnae_manual_aquisicao-de-produtos-da-agricultura-familiar_2_ed.pdf). Acesso em: 20/02/2021

GROUPE FRONTIÈRE. La frontière un objet spatial en mutation. **Espaces Temps.net**, p. 1-13, 2004.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

GRISA, Catia. **Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização de ideias**. Tese (Doutorado em Ciências). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2012.

IBGE. **Estimativa da população**. Caderno cidades: Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

KRUEL, Alexandra Jochims. Ignacy Sachs - uma voz sempre atual na sociedade”. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS - ENEO, 2010. **Anais...** Florianópolis, Encontro Nacional de Estudos Organizacionais - ENEO, 2010.

KRÜGER, Caroline et al. Análise das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira brasileira. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 4, p. 39-60, dez. 2017.

NOGUEIRA, Ricardo José Batista. Fronteira: espaço de referência identitária. **Ateliê geográfico**, Goiânia, v.1, n.2, p. 27-47, 2007.

MACHADO, Patrícia Maria de Oliveira et al. Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo

de municípios brasileiros. **Ciência & Saúde Coletiva** [online], v. 23, n. 12, p. 4153-4164, 2018.

MARTINS, Luciana; TOZETTI, Renata; FERREIRA, Márcia. Desenvolvimento Territorial Sustentável: o desafio contemporâneo de romper com o globalitarismo existente pela busca de novas alternativas de consumo local. **Guaju**, Matinhos, v.2, n.1, p. 38-60, jan./jun. 2016.

MULLER, Ana Luiza. **A construção de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

NASCIMENTO, Daniel Teotonio; JOHANN, Jerry Adriani; BASSO, Dirceu. O grau de satisfação dos agricultores familiares em relação ao Programa de Aquisição de Alimentos. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 11, n. 2, p. 82-107, abr-jun., 2017.

PASQUALOTTO, Nayara; KAUFMANN, Marielen Priscila; WIZNIEWSKY, José Geraldo. **Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável** [recurso eletrônico]. 1. ed. Santa Maria/RS: UFSM, NTE, 2019.

PATRÍCIO, Patrícia Cartes; GOMES, João Carlos Costa. **Desenvolvimento rural sustentável, planejamento e participação**. Revista NERA, Presidente Prudente, v. 15, n. 21, p. 100-113, jul.-dez. 2012.

PEIXINHO, Maria Lima Albaneide. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. 2011. 135 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde) - Escola Paulista de Enfermagem, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Ignacy Sachs e a nave espacial Terra. **Revista de Economia Política**, vol. 33, nº 2 (131), p. 360-366, abr-jun. 2013.

PRADO, Otávio; Ribeiro, Manuella Maia; Diniz, Eduardo. Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In: PINHO, José Gomes (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. 1ed. Salvador: EDUFBA, 2012. p. 13-40.

PRIORE, Eloiza Priore et al. **Comercialização da agricultura familiar no desenvolvimento da segurança alimentar e nutricional**. Viçosa, MG: IPPDS, UFV, 2021.

SILVA, José Graziano da. **Fome Zero: A experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010.

SOUZA, Vanessa Manfré Garcia de. **Gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar e a implementação da compra da agricultura familiar em municípios de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Nutrição em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SCHINEIDER, Sérgio. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, Porto Alegre, V. 18, n 51, p. 99-121, 2003.

SCHNEIDER, Sérgio. Agricultura familiar e desenvolvimento rural endógeno: elementos teóricos e um estudo de caso. In: FROEHLICH, J.M.; DIESEL, Vivien. (Org.).

**Desenvolvimento Rural** - Tendências e debates contemporâneos. Ijuí: Unijuí, 2006.

SCHNEIDER, Sérgio. Teoria social, capitalismo e agricultura familiar. In: SCHNEIDER, S. (Org.). **A pluriatividade na agricultura familiar** [online]. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. p. 21-72. (Estudos Rurais series).

SGUAREZI, Sandro B.; BORGES, Juliano L. Emprego e as transformações no mundo do trabalho. **Revista Eletrônica de Administração e Negócios**, v. 12, p. 1, 2010.

SOUZA, Silvia de Lima. **As hortaliças de origens boliviana ofertadas nas feiras livres de Corumbá: aspectos transfronteiriços**. 2010. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços). Campus do Pantanal – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Corumbá – MS, 2010.

SIMÓN, Xavier Fernández, DOMINGUEZ, Dolores Garcia. Desenvolvimento rural sustentável: uma perspectiva agroecológica. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v.2, n.2, abr./jun.2001

STEIMAN, Rebeca; MACHADO, Lia Osório. Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica. In: MACHADO, L. O. (Org.). **Terra Limitanea: Atlas da fronteira continental do Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ/CNPq, 2002. p.1-16.

STURZA, Eliana. ‘Portunhol’: língua, história e política. **Gragoatá**, v. 24, n. 48, p. 95-116, 2019.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da Pesquisa-Ação**. São Paulo: Cortez, 1985.

ZAPPELLINI, Marcello Beckert; FEUERSCHÜTTE, Simone Ghisi. O uso da triangulação na pesquisa científica brasileira em Administração. **Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 16, n. 2, p. 241-273, abr-jun, 2015.

WIENKE, Felipe Franz. A noção de agricultura familiar no direito brasileiro: uma conceituação em torno de elementos socioeconômicos e culturais. **JURIS**, Rio Grande, v. 27, n. 1, p. 225-245, 2017.