XXI Enanpur Curitiba
19 a 23 de Maio de 2025
ideias, políticas e práticas em territorialidades do Sul Global

COMPRAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O CASO DO PNAE EM MARABÁ

Daniel dos Santos Costa
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará | danicosta@unifesspa.edu.br
Evaldo Gomes Júnior
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará | evaldo.gomes@unifesspa.edu.br

Sessão Temática 2: Desenvolvimento regional: políticas, escalas e ações

Resumo: As compras institucionais são um importante instrumento de estímulo ao desenvolvimento regional e local no âmbito da inclusão produtiva rural com enfoque socioeconômico e ambiental. Nesses termos, o Programa Nacional de Alimentação Escolar ganha relevância pela forma em que as compras se orientam pelos princípios da Segurança Alimentar e Nutricional. O programa se mostra como uma política de democratização do acesso a recursos públicos ao estabelecer, com a Lei n° 11.947/2009, que no mínimo 30% dos valores repassados pelo programa sejam destinados para a aquisição de produtos da Agricultura Familiar. O presente estudo buscou analisar o volume desse percentual no Estado do Pará entre anos de 2011 e 2023, para identificar o nível de adequação das Entidades Executoras às diretrizes do programa e, especificamente, para o município de Marabá, para identificar a aquisição de produtos da Sociobiodiversidade e a inclusão produtiva rural. Os resultados apontam para uma melhora do Pará no percentual de aquisições de produtos da Agricultura Familiar em 2018 e 2019, passando por uma redução nos anos iniciais da COVID-19, passando a se recuperar no ano de 2022. Em relação a aquisição de Sociobiodiversos, há destaque para o Abacaxi, Mandioca e Açaí. Já na inclusão produtiva rural em Marabá, foi identificado um número reduzido de fornecedores do município entre 2013 e 2022, além da presença de fornecedores externos.

Palavras-chave: Compras institucionais; agricultura familiar; PNAE; Amazônia; Marabá.

PUBLIC PURCHASES AS INSTRUMENTS FOR REGIONAL DEVELOPMENT: THE CASE OF PNAE IN MARABÁ

Abstract: *Institutional purchases are an important instrument for stimulating regional and local development within the scope of rural productive inclusion with a socioeconomic and environmental focus. In these terms, the National School Feeding Program gains relevance due to the way in which purchases are guided by the principles of Food and Nutritional Security. The program is a policy for democratizing access to public resources by establishing, with Brasilian Law No. 11,947/2009, that at least 30% of the amounts transferred by the program be allocated to the acquisition of products from family agriculture. This study sought to analyze the volume of this percentage in the State of Pará, in the Amazon, between 2011 and 2023, to identify the level of adequacy of the Implementing Entities to the program guidelines and, specifically, for the municipality of Marabá, to identify the acquisition of Sociobiodiversity products and rural productive inclusion. The results indicate an improvement in the percentage of purchases of products from Family Farming in Pará in 2018 and 2019, with a reduction in the initial years of COVID-19, and recovery in 2022. Regarding the acquisition of Sociobiodiverse products, Pineapple, Cassava and Açaí stand out. Regarding rural productive inclusion in Marabá, a reduced number of suppliers from the municipality was identified between 2013 and 2022, in addition to the presence of external suppliers.*

Keywords: *Institutional purchases; family agriculture; PNAE; Amazon; Marabá.*

LAS COMPRAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL: EL CASO DEL PNAE EN MARABÁ

Resumen: *Las compras institucionales son un instrumento importante para estimular el desarrollo regional y local en el ámbito de la inclusión productiva rural con un enfoque socioeconómico y ambiental. En estos términos, el Programa Nacional de Alimentación Escolar cobra relevancia por la forma en que las compras se guían por los principios de Seguridad Alimentaria y Nutricional. El programa es visto como una política para democratizar el acceso a los recursos públicos al establecer, con la Ley nº 11.947/2009, que al menos el 30% de los valores transferidos por el programa se destinen a la adquisición de productos de la Agricultura Familiar. El presente estudio buscó analizar el volumen de este porcentaje en el Estado de Pará entre 2011 y 2023, identificar el nivel de adecuación de las Entidades Ejecutoras a las directrices del programa y, específicamente, para el municipio de Marabá, identificar la adquisición de productos de la Sociobiodiversidad y la inclusión productiva rural. Los resultados apuntan para una mejora en Pará en el porcentaje de adquisiciones de productos de la Agricultura Familiar en 2018 y 2019, experimentando una reducción en los primeros años de la COVID-19, comenzando a recuperarse en 2022. En relación a la adquisición de Sociobiodiversos, Piña, Destacan la yuca y el açaí. En cuanto a la inclusión productiva rural en Marabá, se identificó un número reducido de proveedores del municipio entre 2013 y 2022, además de la presencia de proveedores externos.*

Palabras clave: *Compras institucionales; agricultura familiar; PNAE; Amazonía; Marabá.*

INTRODUÇÃO

A produção de alimentos da agricultura familiar, orientada para as compras institucionais pode levar a processos diversos de inclusão produtiva rural bem como de redução de níveis extremos de insegurança alimentar. Para que estes objetivos de fato sejam alcançados, e intermediados por normativas internacionais presentes nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), é preciso que as políticas já implementadas, especialmente o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), de fato gerem os retornos socioeconômicos e culturais definidos.

O presente estudo buscou analisar o volume desse percentual no Estado do Pará entre anos de 2011 e 2023, para identificar o nível de adequação das Entidades Executoras às diretrizes do programa e, especificamente, para o município de Marabá, para identificar a aquisição de produtos da Sociobiodiversidade e a inclusão produtiva rural de fornecedores. Este estudo compõe um aprofundamento das análises de implementação de uma política nacional, com mediações regionais, como exemplo de política que deve ser aprimorada para que sirva de rotina para demais políticas públicas com alinhamento no desenvolvimento a níveis regionais.

Em termos metodológicos, nos alinhamos a algumas considerações normativas e teóricas sobre o PNAE, mas que também dialogam com autoras/es que políticas públicas nacionais que atendem a critérios regionais de delimitação como elementos estruturantes do desenvolvimento regional. O mosaico amazônico é, em grande medida, muito discutido quando se trata desses temas, por conta de suas características ambientais e culturais diversas. No estado do Pará, a análise da aplicação do PNAE torna-se relevante por conta de sua importância econômica e demográfica para aquela região.

Desta forma, utilizaremos dados básicos do FNDE para análise da inclusão de Entidades Executoras do estado, notadamente as secretarias municipais e a Secretaria Estadual de educação, para avaliarmos o perfil de aquisição de produtos da agricultura familiar. Ainda dedicaremos algumas páginas específicas para o município de Marabá, como exemplo a ser verificado de baixa diversificação da compra de alimentos e de baixo adensamento dessas compras no próprio município, em seu contexto regional.

CONTEXTUALIZAÇÃO DO DEBATE

As políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural e inclusão produtiva são compostas por programas e ações do Estado, onde estimulam o avanço para uma economia mais diversificada e inclusiva nas áreas rurais, via apoio à agricultura familiar. Nesse contexto, o Estado é um importante agente de organização de instrumentos de governança e estímulos produtivos e financeiros, além de seu volume de demanda expressiva, onde a capacidade das compras governamentais e de garantia de mercado estável e crescente pode se converter na promoção do desenvolvimento produtivo local, estimulando a agricultura familiar, em contraste ao modelo de agricultura patronal, de monoculturas produzidas em grandes

extensões de terra e com foco no mercado externo (IPEA, 2012). Nesse sentido, é preciso encarar as aquisições não apenas como um processo para manter o desempenho das atividades da administração pública, mas também como um processo que pode incluir ações para alcançar objetivos nacionais (Tebaldi e Mohan, 2010) e pactuações globais pelo combate à fome e desnutrição, como a recém-lançada Aliança Global contra a Fome.

As compras institucionais são um forte instrumento de estímulo ao desenvolvimento produtivo e têm potencial para contribuir com a inclusão produtiva rural com enfoque no âmbito econômico, social e ambiental e, para isso, a atuação governamental dispõe de contratações de bens e serviços para o seu funcionamento regular, manutenção e execução das políticas públicas com a implementação de obras, produtos e serviços, onde volume das aquisições, em quantidade e valores, mostra o seu potencial existente e a relevância de pesquisa sobre as possibilidades de aprimoramento dos processos contratuais, priorizando a sustentabilidade, o custo-benefício e os impactos socioambientais (Oliveira e Santos, 2015; Santana, 2015). A nível regional, estes arranjos de mercados vinculados ao abastecimento institucional, inclusive para doações, se diversificam nas formas de territorialização, com agentes diversos buscando benefícios mútuos, mas que por vezes apresentam graus distintos de acesso a recursos e mercados.

Uma política descentralizada relacionada às compras institucionais voltada para a educação é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), coordenado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Em 1994, a descentralização dos recursos para execução do Programa foi instituída por meio da Lei n° 8.913, de 12/7/94, por meio de convênios com os municípios e Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, às quais delegou-se competência para atendimento aos alunos de suas redes. Tal processo se consolidou com a coordenação do FNDE por meio da Medida Provisória n° 1.784 de 1998, onde a transferência passou a ser feita automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios possibilitando maior agilidade ao processo (Brasil, 2024).

O FNDE repassa recursos diretamente para os municípios, dando a eles autonomia para a compra e a distribuição de alimentos nas escolas, buscando garantir uma alimentação adequada às características regionais de alimentação e estimular a economia local em que as escolas se encontram a partir da compra direta de produtores locais (TRICHES; SCHENEIDER, 2010). Esse processo reforça o objetivo da descentralização ao aproximar o governo federal das realidades e demandas regionais e locais, cabendo aos municípios o papel de planejar, executar e fiscalizar o programa para garantir a aplicação correta e eficiente dos recursos financeiros (Belik; Chaim, 2009).

Porém, é preciso dar seguimento a diagnósticos periódicos, dos vários aspectos destas políticas, para que se aprimore os instrumentos de inclusão produtiva e redução da fome por meio de alimentação diversificada e orientada para a agricultura familiar. Ainda que a descentralização permaneça um aspecto essencial da organização de redes de compra e venda de alimentos a nível municipal e orientadas para as especificidades locais e regionais,

é preciso caracterizar as condições de entrada nestes mercados, se as condições para a diversificação produtiva são efetivas, especificar a relação entre agentes e suas capacidades de permanência nos instrumentos de compra. Por fim, é importante compreender o papel exercido pelos governos estaduais e municipais em torno da organização de redes de compras mais acessíveis para os participantes destes mercados institucionais, ao mesmo tempo que mais transparentes.

A implementação de uma política pública, seja qual for, necessita de uma análise preliminar do território, devido à criação de novas de escalas de poder e de ação, fato já discutido por Diniz (2006) ao abordar o debate teórico em torno das linhas de pensamentos que estruturam as problemáticas regionais e urbanas, tais quais demandam um esforço de transição do nível teórico e abstrato para o operacional. Nesse sentido, é preciso considerar a sua complexidade, a partir de uma interdisciplinaridade que "combine as contribuições de várias disciplinas (economia, geografia, ciência política, urbanismo, sociologia, engenharia, estudos ambientais, entre outros), e a articulação entre elas" (Diniz, 2006, p.3) com a manutenção do aprofundamento teórico e analítico das mesmas a partir de uma economia política do espaço, onde o conceito da interdisciplinaridade, acompanhado da multidisciplinaridade e transdisciplinaridade ganham destaque, como já aponta Lacerda (2013).

Um programa como o PNAE não deve ser executado de maneira homogênea como se houvesse uma igualdade territorial, daí a necessidade de combinar diversas políticas de nível federal, estadual e municipal para a redução das desigualdades de natureza econômica, social e regional, assegurando-se assim, uma política nacional. Nesse cenário, passa a ser determinante o entendimento do território com as contribuições de Santos e Silveira (2011), que apontam a forma como o território nacional é usado e submetido a outras escalas e quais os principais elementos socioeconômicos e espaciais que estruturam essa lógica de uso.

PNAE: DETERMINANTES NORMATIVOS E CONSIDERAÇÕES SOBRE SUA APLICAÇÃO NA AMAZÔNIA

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) oferece alimentação aos estudantes de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, por meio do repasse de recursos financeiros federais, tendo como objetivo proporcionar aos estudantes uma alimentação digna, que garante minimamente, uma nutrição segura e de qualidade, o programa proporciona aos mesmos um exercício de cidadania e melhoria da qualidade de vida para os estudantes resultando em uma melhor performance do aluno no ambiente escolar, visando reduzir a evasão escolar, auxiliando na construção de bons hábitos alimentares por meio de ações de educação alimentar e nutricional durante o período letivo (BRASIL, 2024).

O acompanhamento e fiscalização do programa se dá com a participação direta da sociedade a partir do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e FNDE, Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral (CGU) e Ministério Público. O CAE realiza o controle interno da aquisição,

o armazenamento e qualidade dos produtos preparados e servidos aos alunos e também faz a execução financeira e prestação de contas das Entidades Executoras (EEXs). Já o TCU faz o controle externo, acompanhando a execução orçamentária e financeira do país em auxílio ao Congresso Nacional e à Administração Pública, além disso, apura denúncias sobre eventuais irregularidades na aplicação de recursos do programa e tem apoio da CGU, que fiscaliza e avalia a execução do PNAE envolvendo ações descentralizadas a entes públicos e privados. Nesse contexto, o Ministério Público atua nas questões regulamentadas pela constituição e pelas leis federais como orientações normativas do processo de execução do programa (BRASIL,2024).

O PNAE está inserido em acordos internacionais, com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação a Agricultura (FAO) e com o Programa Mundial de Alimentos, por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministérios das Relações Exteriores (ABC/MRE). A Rede de Alimentação Escolar Sustentável (RAES) em concordância com a Década de Ação pela Nutrição das Nações Unidas (2016-2025), se apresenta como um projeto desenvolvido pelo Governo do Brasil, a partir da cooperação entre o FNDE, ABC/MRE e FAO, que se dispõem a apoiar a implementação e reformulação de programas de alimentação escolar nos países da América Latina e do Caribe, atendendo 41 milhões de alunos e estimulando o diálogo com trocas de experiências dos programas em cada país (FNDE,2024; FAO, 2024).

Numa escala regional, existem programas alinhados aos princípios do PNAE, como é caso do programa Amazônia na Escola: Comida saudável e sustentável, vinculado ao Fundo Amazônia, que visa combater os desafios alimentares enfrentados pela população da região amazônica e fomentar a produção sustentável de alimentos da agricultura familiar, incluindo povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, a partir do fomento à estrutura produtiva e organizações dos produtores e à aquisição e consumo de produtos produzidos por eles nas redes públicas de ensino da região. Um segundo é o Programa Estadual de Alimentação Escolar no Estado do Pará-PEAE/PA, criado em 2019 para aperfeiçoar o sistema de aquisição e fornecimento da alimentação escolar às escolas estaduais localizadas no interior do Estado, realizado em parceria entre o Governo do Estado e os municípios com repasse dos recursos financeiros diretamente às prefeituras para a aquisição de gêneros alimentícios, preparo e fornecimento de alimentação escolar, adquirida no município ou regiões.

As compras públicas de alimentos estabelecem parâmetros socioeconômicos para se alcançar amplos resultados significativos, tendo em vista o apoio ao desenvolvimento de Programas de Alimentação Escolar, observando os princípios de SAN e do direito humano à alimentação adequada para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. Sendo assim, o Objetivo 2 " Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável" está intrinsecamente ligado ao PNAE e possui metas como:

[...]

2.1. Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano;

[...]

2.3. Até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não agrícola;

2.4 Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo.

O PNAE se mostra bastante relevante para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o fomento da Agricultura Familiar, onde a relação estabelecida entre os dois é discutida por Maluf et. al. (2015) em termos de promoção de uma agricultura sensível à nutrição, ou seja, uma agricultura voltada para a maior disponibilidade de alimentos saudáveis frescos e regionais e diminuição do consumo de alimentos processados, buscando simultaneamente fortalecer os circuitos locais de produção de alimentos, provisionamento e consumo e reforçar a interação entre agricultura e nutrição com práticas sustentáveis e diversificação de culturas.

No que diz respeito ao aspecto nutricional, Triches e Schneider (2010) apontam que a alimentação escolar se mostra como um instrumento fundamental de reconexão da produção ao consumo saudável e diversificada em concordância com os hábitos alimentares de cada região e cultura alimentar da localidade com a elaboração de cardápios por nutricionistas, pautada nas orientações do Ministério da Saúde. A SAN, a partir da Lei nº 11.346 de 2006, é entendida como a garantia do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente para atender as necessidades dos indivíduos (MDS, 2024).

Por sua vez, o fomento para o desenvolvimento econômico e sustentável e a inclusão produtiva de alimentos da própria localidade se dá a partir do estabelecimento do Art. 14 da Lei nº 11.947 de 2009, que exige o repasse de, no mínimo, 30% do recurso do FNDE ao programa para a compra de produtos da agricultura familiar, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres. Essa Lei estabelece um elo institucional entre a alimentação oferecida nas escolas públicas e a agricultura familiar local ou regional, com respaldo na valorização da diversidade de hábitos alimentares, bem como

também proporciona a inserção da agricultura familiar nesse cenário de execução elevando os níveis de aquisição de produtos alimentícios mais saudáveis e de maior qualidade para as escolas e, simultaneamente, promovendo a inclusão produtiva das comunidades locais (MALUF et al, 2009; GREGOLIN et al. 2018).

No contexto da Amazônia, é necessário destacar a importância da garantia da soberania alimentar, em harmonia com a SAN, como uma forma de manutenção cultural das comunidades locais e do Bioma, que são diretamente impactados pelo avanço da fronteira agrícola e as atividades predatórias que o acompanham. Tal aspecto demanda instrumentos e ações inovadoras que garantem a inclusão produtiva, o estreitamento entre consumo e produção de alimentos, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e a geração de empregos (Faria e Pires, 2021). Existem, neste caso, três condições centrais para a efetivação de instrumentos de inclusão produtiva e produção de alimentos saudáveis e sociobiodiversos, que se percebe nas práticas e vivências com movimentos: i. a centralidade de instrumentos de estabilização da renda em patamares mínimos de reprodução material familiar, entre empregos e rendas familiares diversificadas; ii) bem como a garantia de acesso e permanência dos instrumentos de assentamento de reforma agrária e reconhecimento de pertencimento a territórios comuns; iii) entender que políticas públicas são demandas permanentes de territórios que passam por longos processos de violência e pobreza, e que o ajuste da política deve ser feito na ponta, juntamente com seus principais beneficiários.

O desenvolvimento de práticas do que se convencionou a chamar de bioeconomia pode ser apontado como um dos caminhos para a conservação do bioma Amazônico e sua sociobiodiversidade (inter-relação entre a diversidade biológica e a diversidade de sistemas socioculturais), dada a sua relevância na agenda política e econômica global, como um instrumento para a superação das desigualdades sociais e regionais, a redução do desmatamento e degradação do Bioma e combate aos impactos do avanço da crise climática (COSTA et al., 2022). Ainda que se projete novas condições de inclusão produtiva de comunidades e povos amazônicos por meio de instrumentos de gestão e financiamento territorial e regional nos termos do incentivo à práticas "bioeconômicas", ainda não está evidenciado em que medida as políticas de incentivo à bioeconomia de fato vão se tornar instrumentos de redução das desigualdades socioeconômicas e regionais, com apelo por graus elevados de economias circulares de base sustentável (Elias, Gomes Júnior E Ignácio, 2024).

Nesse sentido, a coesão social em comunidades tradicionais, povos indígenas e pequenos produtores familiares no desenvolvimento da bioeconomia, que se volta para a conservação ambiental com o uso de matérias primas renováveis e sustentáveis, se mostra imprescindível para o fortalecimento da base econômica regional frente às diversas formas exploração de caráter predatório e de monocultura, visando a melhoria nas condições de vida e uma melhor dinâmica produtiva com viés de preservação, diversificação e integração entre sociedade e natureza para a reprodução das culturas locais (Fernandes et al, 2022).

O incentivo à Agricultura Familiar local possui capacidade para elevar a disponibilidade de alimentos saudáveis e quando considerada a priorização de produtos in natura, os benefícios nutricionais para a alimentação dos alunos se ampliam. Surge, portanto, a necessidade de incorporar produtos da sociobiodiversidade que, segundo a Portaria Interministerial MAPA/MMA nº 10/2021, são bens e serviços gerados por recursos da biodiversidade para fins de comercialização e formação de cadeias produtivas de interesse dos povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares, assegurando direitos e a manutenção de práticas tradicionais, gerando melhoria na qualidade de vida e nos territórios em que vivem a partir do desenvolvimento sustentável.

Dentro desse contexto, o PNAE pode ser considerado como um instrumento de fomento à produção de alimentos sociobiodiversos pela Agricultura Familiar local, gerando a inclusão produtiva rural. O estudo voltado para o Estado do Pará possui relevância em função do nível de produção de pequenas propriedades, onde 85,1% dos 281.699 estabelecimentos agropecuários são de agricultura familiar (Censo Agropecuário de 2017). Adicionalmente, o Estado possui a maior porcentagem de produtos da lista de espécies nativas da sociobiodiversidade de valor alimentício com 57 dos 94 itens. A título de exemplo, a pesquisa de Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura para o ano de 2023 aponta que o Açaí e Castanha-do-pará, principais produtos do estado, alcançaram relevantes níveis de quantidade produzida no ano com 167.625t e 9.390t, respectivamente. Já a pesquisa voltada para a Produção Agrícola Municipal no mesmo ano, revela que os produtos em maiores quantidades de toneladas produzidas são a Mandioca (3.769.677 t), Açaí (1.576.302 t), Abacaxi (342.532.000 frutos) e Cacau (138.471 t), respectivamente.

Importante perceber que mudanças nos mercados de produtos que se organizam em cadeias de extração vegetal, mas que avançam também com processos de plantio intensivo, como processos permanentes de atribuição do uso do solo que carregam paradigmas tecnológicos distintos até então, mas que inserem continuadamente os elementos do padrão mecânico-químico-genético, hegemônico desde a Revolução Verde na agricultura (FOLHES E FERNANDES, 2022). Nestes termos, a percepção de padrões distintos de promoção de políticas que contribuam com aspectos da produção sustentável, de base camponesa/familiar, e que sejam sociobiodiversas na Amazônia, precisam estar alinhadas com padrões também distintos de ocupação territorial, especialmente aquela derivada do desenvolvimento de infraestrutura e ocupação colonial desde os anos de 1970, como é o caso da região de Carajás (Monteiro E Silva, 2021).

Maluf (2004) destaca que a discussão dos mercados institucionais em ligação com a agricultura familiar se deu a partir da análise das cadeias agroalimentares, expondo as restrições existentes somadas aos padrões cada vez mais acirrados de competitividade a que os pequenos produtores são inseridos frente a grandes produtoras de commodities. Dentre os desafios para a reprodução dessas práticas está a readequação dos programas, buscando diagnosticar e solucionar os desafios ligados à regulação da produção e comercialização,

amparadas em legislações próprias da ordem industrial e nutricional, desarranja ou descaracteriza os produtos de características próprias da produção do território. Estudos que contribuam com o aprimoramento da configuração e implementação de compras públicas de alimentos enquanto políticas de promoção ao desenvolvimento social, local e sustentável abrem espaço para a estruturação das políticas transversais de desenvolvimento rural e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) como um todo.

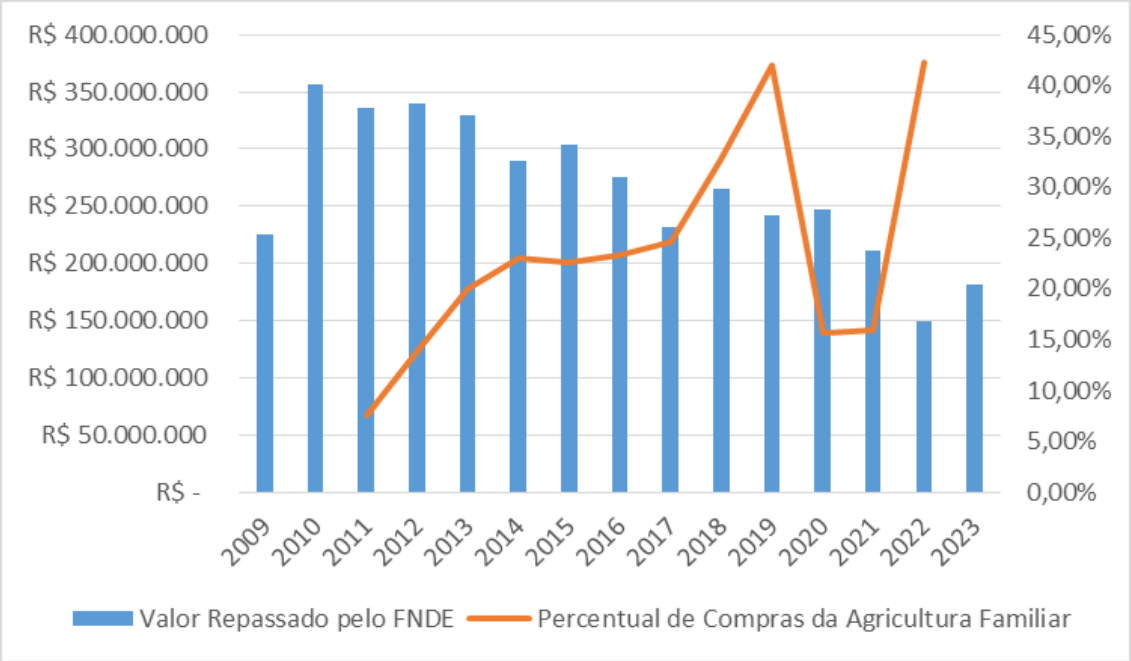
RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os dados observados são de anos posteriores à implantação de resoluções importantes para o processo de compras, tanto em aspectos de execução dos gestores, quanto de medidas voltadas para as aquisições de produtos da agricultura familiar. A Lei nº 11.947/2009 determina que 30% do valor repassado pelo deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar.

O montante dos recursos financeiros do PNAE é calculado com base no número de estudantes devidamente matriculados na educação básica pública de cada um dos entes governamentais, conforme os dados oficiais de matrícula obtidos no censo escolar do ano anterior, realizado pelo INEP, conforme previsto nos §§ 4º e 5º, do art. 5º, da Lei nº 11.947/2009. O número de alunos no Estado do Pará, em 2023, matriculados na Educação Básica foi de 2.204.948, sendo 1.959.578 (88,87%) da rede pública de ensino (INEP – Censo Escolar da Educação Básica, 2023).

O Valor de aquisição de alimentos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar, dividido pelo valor total de recursos do FNDE para o PNAE, resulta no seu percentual de participação. Os dados apresentados no Gráfico 1 mostram o volume de repasses financeiros para o PNAE em valores reais, onde houve uma redução real no volume de repasses financeiros ao passo em que o nível de compras da Agricultura Familiar foi aumentando, fato que sinaliza um processo de adequação das Entidades Executoras às obrigações do FNDE.

GRÁFICO 01 - REPASSE DO FNDE E PERCENTUAL DE AQUISIÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO ESTADO DO PARÁ – PREÇOS DE 2022



FNDE. Elaboração dos autores

Algumas Entidades Executoras usam recursos próprios das prefeituras para compor a alimentação escolar e nesse caso podendo chegar a uma porcentagem igual ou superior a 100% quando utilizado todo o recurso para esse fim.

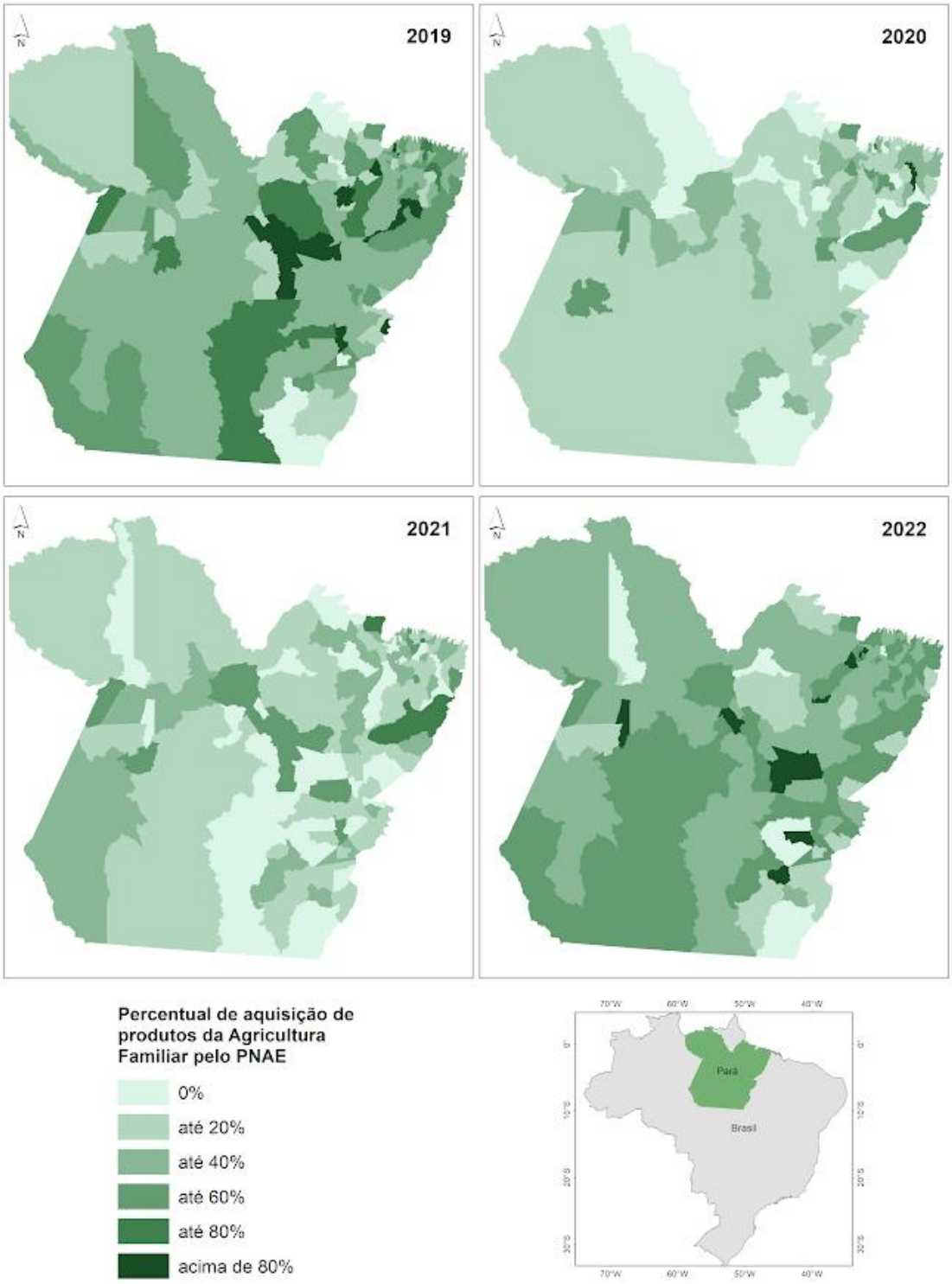
TABELA 01- PERCENTUAL DE AQUISIÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR PELO PNAE NO ESTADO DO PARÁ (2011-2022)

Ano	Nº de Entidades Executoras	0%a 10%	10% a 20%	20% a 30%	30% ou mais	100% ou mais
2011	120	81	13	16	10	0
2012	118	72	13	13	20	0
2013	144	53	28	29	35	1
2014	145	44	21	39	42	2
2015	145	38	19	41	47	1
2016	124	34	24	23	52	0
2017	145	31	23	31	60	1
2018	137	10	20	26	81	1
2019	145	18	15	17	95	1
2020	139	64	29	18	27	0
2021	145	68	23	19	34	0
2022	143	12	12	21	98	6

FNDE. Elaboração dos autores.

No ano de 2011, 110 das 120 Entidades Executoras paraenses apresentaram um percentual inferior a 30% de compras da agricultura familiar a partir dos recursos do FNDE e somente dez municípios atingiram a meta determinada pela lei. Os dados mostram que mesmo num período próximo ao estabelecimento da lei 11.947 de 2009, os municípios paraenses em sua maioria não conseguiram se adequar e implementar medidas para promover ampliação de consumo de produtos da agricultura familiar nas escolas e esse cenário se manteve nos anos posteriores, entre 2012 e 2017, com o Estado tendo uma média de 21,2%. Em 2018 e 2019, é possível notar uma significativa diferença, dado o amplo número de Entidades Executoras que atingiram a 30% ou mais de compras da agricultura familiar e redução daquelas tiveram um volume abaixo desse nível, além disso, o Estado do Pará teve médias de 32,75% e 41,94%, respectivamente.

FIGURA 01 – PERCENTUAL DE AQUISIÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PELO PNAE



FNDE. Elaboração dos autores.

Em 2020 e 2021, o valor foi reduzido para 15,6% e 15,87%, tendo 112 e 111 Entidades Executoras com valor nulo de aquisições da agricultura familiar, respectivamente. Tal redução está diretamente ligada à Pandemia pela covid-19, que exigiu o isolamento e distanciamento

social como uma das principais formas de prevenção (Guinancio et al., 2020). Nesse contexto, em abril de 2020 foi publicada a lei Nº 13.987/2020 que alterou a Lei nº 11.947/2009, para autorizar, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica (Brasil, 2024). No cenário da pandemia, os problemas relacionados à Insegurança Alimentar e Nutricional e desigualdades sociais no país se acentuaram e, com isso, o programa passou a ter ainda mais um papel essencial para garantir a SAN (Bicalho e Lima, 2020).

No período mais recente, em 2022, nota-se que houve uma melhora significativa no percentual de aquisições de produtos da agricultura familiar em relação aos dois anos anteriores com a pandemia, que chegou a 42,22% e passando de 34 para 98 EEXs com 30% ou mais de compras da agricultura familiar. Ainda que o mapa não apresente elementos de tendência central ou desvio em relação à média do estado, é possível perceber, enquanto elemento preliminar de organização das informações para o Pará, que o padrão mais nítido dos últimos anos de alteração da trajetória de aquisição de alimentos da agricultura familiar foi o período de pandemia.

Já os anos de 2019 e 2022, que antecede e posterga o período mais crítico da emergência sanitária, respectivamente, são também aqueles que apresentam o melhor resultado em termos de quantidade de EEXs com compras da agricultura familiar acima de 30%, segundo a tabela 01. Não foram identificados perfis de continuidade de tendências em regiões e municípios, em termos de incorporação de orçamentos para todos eles, mas chegamos mais algumas informações para o município de Marabá, pertencente à região de Carajás, como veremos mais abaixo. De modo geral, o que se percebe é uma retomada rápida da aquisição de alimentos da agricultura familiar após os dois anos iniciais da pandemia, com seu melhor momento no estado, porém com o menor repasse em valores reais da série, analisada até 2023.

A Tabela 01 aponta para um crescimento significativo do número de Entidades Executoras que atingiram 30% ou mais de compras da agricultura familiar, fator positivo que mostra avanço na execução do programa frente às diretrizes impostas. Fica evidente, no entanto, que algumas dessas EEXs não alcançam o percentual obrigatório e necessitam de ações mais concretas para o alcance dos objetivos do programa. Nesse sentido, são necessárias medidas para cada categoria indicada na Tabela (X), tal qual pode sinalizar a capacidade de gestão dos atores locais (CAE, Nutricionistas, Sociedade Civil). Assim, um conjunto de medidas institucionais direcionadas para prefeituras enquadradas em cada uma das faixas percentuais abaixo dos requisitos da Lei 11.947/2009, levando em consideração as características do território e da gestão local, podem contribuir para a produção Familiar, capacitação dos CAEs e Nutricionistas.

MARABÁ

Na região de Carajás, damos destaque ao município de Marabá, por sua centralidade comercial e produtiva, especialmente vinculada a um tamanho territorial elevado para os padrões externos à Amazônia (15,1 km^2) e uma população de 266,5 mil habitantes, sendo que 10% desta população vive na zona rural, segundo dados do Censo Demográfico de 2022. Segundo dados de outubro de 2024 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Marabá tem 81 assentamentos de reforma agrária[1], além de comunidades tradicionais e populações indígenas com territórios sobrepostos aos municípios da região. A despeito de possibilidades diversas de organização territorial, Marabá é caracterizada por uma expressiva vinculação à expansão da pecuária de corte - mais de 1,3 milhão de cabeças em 2023, segundo Pesquisa Pecuária Municipal - além da mineração concentrada em algumas localidades.

TABELA 02 - AQUISIÇÕES (EM R$ CORRENTES) DE ITENS DA SOCIOBIODIVERSIDADE EM MARABÁ-PA (2013-2022)

Itens da Sociobiodiversidade	ABACAXI	ACAI	CAJÁ	CAJU	CUPUAÇU	MANDIOCA e *Derivados*
2013	125.202,40	-	35.737,80	15.403,30	34.592,10	8.143,70
2014	156.329,90	-	-	-	-	16.055,00
2015	139.529,10	-	-	-	-	25.003,40
2016	93.069,00	-	-	-	-	25.308,10
2017	109.140,50	-	-	-	-	20.201,40
2018	137.200,30	-	-	-	-	32.147,30
2019	130.476,90	223.859,40	-	-	-	52.485,60
2020	-	235.153,20	-	-	-	165.526,50
2021	82.313,20	141.384,30	-	-	-	26.756,00
2022	241.245,20	408.144,00	-	-	-	219.499,60

FNDE. Elaboração dos autores.

Em relação a itens da sociobiodiversidade adquiridos pela Agricultura Familiar em Marabá-PA, é possível notar uma baixa diversificação quando consideradas as 57 espécies nativas do Pará listados na Portaria Interministerial MAPA/MMA nº 10/2021. Destaca-se a consistente aquisição dos produtos Abacaxi e Mandioca e derivados, alcançando em 2022 um volume de R$ 241.245,5 e R$ 219.499,6 respectivamente, mostrando a importância de ambos nos cardápios escolares. O Açaí, a partir de 2019, começou a ganhar espaço nas compras do município e se mantendo frequente, passando a ser o item mais adquirido em 2022 com um volume expressivo de R$ 408.144,00. Apesar dos três produtos mencionados terem alcançado juntos o valor de R$ 868.888,8, não fica evidente uma tendência de ampliação ou retomada de outros itens como é o caso dos produtos Cajá, Caju e Cupuaçu, adquiridos somente em 2013.

No que diz respeito à inclusão produtiva local de Marabá, é notável um número reduzido de fornecedores participantes das chamadas públicas do município, ao mesmo tempo em que, a partir de 2017, fica evidente uma permanente inserção de Cooperativas (Quadro 1) externas como a Cooperativa de Produção e Comercialização da Agricultura Familiar do Nordeste Paraense- COOPFAN, do município de Aurora do Pará, cerca de 481 km de distância. No cenário interno, as despesas referentes à aquisição de produtos da Agricultura Familiar ficaram concentradas em um número reduzido de Cooperativas e Associações entre 2013 e 2022. Essa característica demanda estudos aprofundados acerca das dinâmicas dessas cooperativas para mensurar o nível de inclusão produtiva local e o processo produtivo.

QUADRO 01 – MUNICÍPIO DE LOCALIZAÇÃO DOS FORNECEDORES DO PNAE PARA MARABÁ

ANO	MARABÁ	FORA DO MUNICÍPIO
2013	2	X
2014	3	X
2015	3	X
2016	3	AURORA DO PARÁ
2017	3	X
2018	4	AURORA DO PARÁ; PACAJÁ
2019	3	AURORA DO PARÁ; PACAJÁ
2020	5	PACAJÁ
2021	1	AURORA DO PARÁ; ITUPIRANGA; PARAUAPEBAS
2022	3	AURORA DO PARÁ; PARAUAPEBAS

FNDE. Elaboração dos autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões levantadas neste estudo permitiram contribuir com a operacionalização do PNAE e com as conquistas no campo da segurança e soberania alimentar, tendo como ênfase o cumprimento dos objetivos e das diretrizes do Programa, voltadas ao emprego da alimentação saudável e adequada. Fortalecer o PNAE e apoiar o desenvolvimento regional em suas várias dimensões, com as compras locais da agricultura familiar, é uma oportunidade para oferecer a estes agricultores familiares um mercado (de Alimentação Escolar) e às escolas poder oferecer a seus estudantes alimentos saudáveis, frescos, diversificados e que respeitam a cultura alimentar regional.

Dada a sua transversalidade – Educação, Segurança Alimentar e Nutricional, Agricultura Familiar – com amplo alcance de efeitos positivos para a transformação social e o desenvolvimento regional e local, são necessárias estratégias e ações do poder público com intervenções de vários setores, no âmbito Federal, Estadual e Municipal, sendo o último o que precisa ser mais atuante, para elevar o volume e diversificação de compras da Agricultura Familiar, acima dos 30% exigidos pela lei. Isso demanda incentivo à produção local, com

Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e apoio nos processos de contratação de Crédito Rural, sendo o PRONAF um destaque na viabilização da produção em maior escala, acompanhada da inclusão e diversificação de produtos da sociobiodiversidade para fomentar a cadeia, valorizar a cultura local e fortalecer esses territórios.

Foi possível identificar um padrão de incorporação de entidades executoras, a níveis municipais, na adequação da compra de alimentos para as escolas com percentual mínimo definido por lei. Entretanto, a redução dos valores reais nos últimos anos, especialmente durante e após a pandemia, desarticularam o crescimento continuo observado anteriormente. A política passa a ser cada vez mais implementada no estado, com arranjos políticos e sociais diversos nas regiões e municípios que, inclusive, merecem pesquisas específicas sobre cada realidade dessas. Por outro lado, a descontinuidade dos repasses federais em acordo com o crescimento da política em termos territoriais, provocou descontinuidades evidentes. Especificamente em relação a Marabá, o que se percebe é que a característica básica da implementação da política é não superar a falta de diversidade que a própria expansão da fronteira impõe por meio o uso generalizado de terras para a pecuária.

Uma agenda de pesquisa e articulação que se volte para o fortalecimento institucional das compras públicas de alimentos alinhada ao estímulo da produção advinda da agricultura familiar se mostra relevante para a manutenção da soberania alimentar e dinamização das cadeias produtivas locais. Adicionalmente, como forma de estimular a inclusão produtiva rural, uma pesquisa acerca das características da produção e produtores nos municípios em que os programas estão sendo executados, como forma de compreender e diagnosticar as barreiras institucionais e mercadológicas enfrentadas. Este é o passo seguinte desta pesquisa.

A inovação do PNAE é caracterizada pela forma que as compras articulam a participação da sociedade civil e se orientam pelo direito à alimentação e pelos princípios inerentes às políticas de SSAN. Trata-se, portanto, de uma política de democratização do acesso a recursos públicos que, outrora, eram quase exclusivamente concedidos a grandes produtores, cooperativas de agroindústrias e empresas do setor de distribuição alimentar. A partir do avanço na pesquisa, será possível observar de forma clara o cenário e, posteriormente, elaborar políticas públicas que auxiliem tanto os gestores quanto os produtores da agricultura familiar local com ajustes em seus objetivos, abrangência, controle e transparência nas modalidades de aquisição e de participação social, como mecanismos para a concretização do direito humano à alimentação adequada, à inclusão produtiva rural e de desenvolvimento regional, com políticas públicas que também defendam formação de mercados de alimentos circulares numa região de ampla organização para a exportação de *commodities*.

REFERÊNCIAS

BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**, v. 22, n. 5, 2009, p. 595-607.

BICALHO,Daniela; DE MENDONÇA LIMA, Tácio. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como garantia do direito à alimentação no período da pandemia da COVID-19. DEMETRA: **Alimentação, Nutrição & Saúde**, v. 15, p.e52076-e52076, 2020.

Bioeconomia da sociobiodiversidade no estado do Pará. Brasília, DF: The Nature Conservancy (TNC Brasil), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Natura, IDB-TN-2264, 2021. https://www.tnc.org.br/content/dam/tnc/nature/en/documents/brasil/projeto_amazonia_bioeconomia.pdf

Brasil. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília, 2009.

Brasil. Resolução Nº 6, de 08 de maio de 2020. Brasília, 2020.

BRASIL.Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Diário Oficial da União, 07 de maio de 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13987.htm. Acesso em 15 nov. 2024.

COSTA, F. de A. et al. Uma bioeconomia inovadora para a Amazônia: conceitos, limites e tendências para uma definição apropriada ao bioma floresta tropical. **Texto para discussão. São Paulo, Brasil: WRI Brasil**, 2022.

COSTA, Francisco de Assis. O momento, os desafios e as possibilidades da análise econômica territorial para o planejamento do desenvolvimento nacional. **Nova economia**, v. 24, n. 03, p. 613-644, 2014.

DE OLIVEIRA FARIA, Emília; PIRES, Armando de Azevedo Caldeira. ECONOMIA CIRCULAR E BIOECONOMIA: UM NOVO CAMINHO PARA A SUSTENTABILIDADE? **SINERGIA-Revista do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis**, v. 25, n. 1, p. 79-88, 2021.

DINIZ, C. C. A Busca de um Projeto de Nação: O Papel do Território e das Políticas Regional e Urbana. **Revista Economia**, v. 7, n. 4, p. 1 – 18, 2006.

ELIAS, Lilian de Pellegrini; GOMES JÚNIOR, Evaldo Gomes; IGNACIO, Arthur Gouvea Jacob. A Bioeconomia no Brasil: existe espaço para a agricultura camponesa e familiar? In: **Anais do**

62º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER). Anais. Palmas, UFT, 2024. Disponível em:<10.29327/62-congresso-da-sober-397784.818621>. Acesso em: 02 dez. 2024.

FAO. **Rede de Alimentação Escolar Sustentável (RAES)**. Disponível em:https://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/proyectos/consolidacao-alimentacao-escolar/rede-alimentecao-escolar-raes/pt/. Acesso em 15 nov. 2024.

FERNANDES, Danilo Araújo et al. Por uma bioeconomia da sociobiodiversidade na Amazônia: lições do passado e perspectivas para o futuro. **São Paulo: MADE**, 2022.

FNDE. Execução do PNAE durante a Pandemia. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/PNAEemtemposdepandemiav20.pdf. Acesso em 16 nov. 2024.

FOLHES, Ricardo Theophilo; FERNANDES, Danilo Araújo. A dominância do paradigma tecnológico mecânico-químico-genético nas políticas para o desenvolvimento da bioeconomia na Amazônia (Paper 540). **Papers do NAEA**, v. 1, n. 1, 2022.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE. Histórico. 2024. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico. Acesso em: 11 nov. 2024.

GREGOLIN,Graciela Caroline et al. Inserção da agricultura familiar no programa nacional de alimentação escolar PNAE: estratégia de segurança alimentar e nutricional sustentável. 2018.

GUINANCIO, Jully Camara et al. COVID–19: Desafios do cotidiano e estratégias de enfrentamento frente ao isolamento social. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 8, p. e259985474-e259985474, 2020.

IBGE. Censo Agropecuário 2017. Disponível em : https://censoagro2017.ibge.gov.br/. Acesso em 25 nov. 2024.

INEP – **Censo Escolar da Educação Básica**. Disponível em: https://anonymousdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Portal. Acesso em 16 de nov. 2024.

IPEA– INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Financiando o desenvolvimento sustentável: o papel das compras públicas. In: **Brasil em desenvolvimento 2011**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2012. v. 2.

LACERDA, N. O campo do Planejamento Urbano e Regional: da multidisciplinaridade a transdisciplinaridade. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 15, n.1 – maio, 2013, p. 77 - 93.

Maluf, R. Alimentação, escola e agricultura familiar. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura, 26, 2009.

MALUF, Renato Sergio et al. Nutrition-sensitive agriculture and the promotion of food and nutrition sovereignty and security in Brazil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, n. 8, p. 2303-2312, 2015.

MALUF, Renato Sergio. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. **Ensaios FEE**, v. 25, n. 1, 2004.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu; SILVA, Regiane Paracampos. Expansão geográfica, fronteira e regionalização: a região de Carajás. **Confins** [Online]. n. 49, 2021.

Nações Unidas no Brasil. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Fome Zero e Agricultura Sustentável**. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/2. Acesso em: 25 nov. 2024.

OLIVEIRA, Bernardo Carlos SCM de; SANTOS, Luis Miguel Luzio dos. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 189-206, 2015.

SANTANA, João. **Gestão de Compras em Instituição Federal de Ensino Superior: Aplicação de Critérios de sustentabilidade ambiental**. 2015. Tese de Doutorado. Dissertação Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, SC, Brasil.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. Uma ordem espacial: a economia política do território. **Revista Geoinova**, n. 3, p. 33-48, 2001.

TEBALDI, Edinaldo; MOHAN, Ramesh. Institutions and poverty. **The journal of development studies**, v. 46, n. 6, p. 1047-1066, 2010.

TRICHES, Rozane Márcia; SCHNEIDER, Sergio. Reconstruindo o "elo perdido": a reconexão da produção e do consumo de alimentos através do Programa de Alimentação Escolar no município de Dois Irmãos (RS). **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 17, n. 1, p. 1-15, 2010.

MDS. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/caisan/sisan. Acesso em 26 nov. 2024.

[1] Dados disponíveis no seguinte endereço governamental: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentosgeral.pdf/view>. Acesso em 30 de novembro de 2024.