

# Mercados institucionais e o desempenho das aquisições de produtos da agricultura familiar pelos municípios do Rio de Janeiro, de 2011 a 2018

Duvanil Ney Santana Aleixo\*

---

## Resumo

O objetivo desse artigo é analisar o desempenho dos municípios do Estado do Rio de Janeiro (RJ) nas aquisições de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar (AF) local no Estado, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, com foco nos municípios, durante o período de 2011 a 2018, através de dados oficiais disponíveis na internet. As informações obtidas são apresentadas sob aspecto do percentual das aquisições, ou seja, quanto dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação foi investido na compra de alimentos da AF pelas escolas dos municípios. Para facilitar a visualização da evolução histórica foram preparados mapas com a divisão político-administrativa vigente até 2019, com 4 estratos de percentuais de produtos adquiridos por ano: não atendimento (zero % de recursos usados), atendimento parcial (gasto maior do que 0,1% e menor que 30%); atendimento legal (gasto entre 30 a 50%); e atendimento diferenciado (gasto acima de 50% com alimentos da AF). Espera-se com isso colaborar para a reflexão sobre o desempenho dessas aquisições e contribuir para o debate sobre a necessidade de eventuais (re) formatações dessa política pública, capaz de estimular os necessários reajustes para sua melhoria contínua. Os resultados obtidos mostram uma evolução gradativa e crescente dos percentuais de aquisição de alimentos da AF no PNAE pelo conjunto dos municípios do Estado do Rio de Janeiro (ERJ), com exceção de 2017, porém, abaixo do recomendado pela legislação vigente. Apesar dos gargalos, há importante potencial para crescimento das aquisições dos alimentos da AF pelo PNAE.

**Palavras-chave:** PNAE. Mercados Institucionais. Venda direta. Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Consumo alimentar consciente.

## Institutional markets and the performance of purchases of family farming products by the municipalities of Rio de Janeiro, from 2011 to 2018

### Abstract

The objective of this article is to offer an overview of the acquisition of foodstuffs from family farming (AF) in the State of Rio de Janeiro (ERJ), within the scope of the National School Feeding Program, with a focus on municipalities, during the period from 2011 to 2018, through official data available on the internet. The information obtained is presented under the aspect of the percentage of acquisitions, that is, how much of the resources transferred by the National Education Development Fund was invested in the purchase of food from the AF by schools in the municipalities. To facilitate the visualization of the historical evolution, maps were prepared with the political-administrative division in force until 2019, with 4 strata of percentages of products purchased per year: non-service (zero% of resources used), partial service (expenditure greater than 0, 1% and less than 30%); legal assistance (between 30 and 50%); and differentiated service (over 50% spent on food from the household). This is expected to collaborate to reflect on the performance of these acquisitions and contribute to the debate on the need for any (re) formatting of this public policy, capable of stimulating the necessary readjustments for its continuous improvement. The results obtained show a gradual and increasing evolution of the percentages of food acquisition in the PNAE by the set of municipalities in the State of Rio de Janeiro (ERJ), with the exception of 2017, however, below the recommended by the current legislation. Despite the bottlenecks, there is an important potential for growth in the acquisition of food from AF by the PNAE.

**Keywords:** PNAE, Institutional Markets, Direct Selling, Food and nutrition security, Conscious food consumption

---

\* Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ) e em Agricultura Orgânica (PPGAO/UFRRJ). Servidor Público da Prefeitura Municipal de Quissamã. E-mail: [neyaleixo@gmail.com](mailto:neyaleixo@gmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0002-9215-4570>

## 1 Introdução

Os mercados institucionais nada mais são do que o poder de compra do Estado e vem sendo considerado como um importante mecanismo de estímulo a diferentes processos de desenvolvimento rural e mudanças hábitos alimentares. Sendo os consumidores mais ativos do mercado, com um grande poder de compra - estima-se que o consumo governamental de bens e serviços esteja em torno de 10% a 30% do produto interno bruto (PIB) de um país - os governos podem criar economias de escala e aumentar a demanda por determinados produtos e, conseqüentemente, induzir a produção e oferta de bens de consumo produzidos em bases mais sustentáveis (IPEA, 2012).

O conceito de compras públicas sustentáveis (CPS) vem sendo utilizado, em muitos países, como ferramentas para que os governos, em suas práticas de aquisições, identifiquem e deem preferência aos produtos e serviços mais favoráveis na busca por uma sociedade sustentável. As CPSs consideram não apenas o preço (economicidade), mas também critérios que dizem respeito ao meio ambiente e aos critérios sociais, que consideram, por exemplo, direitos humanos e trabalhistas, além do respeito a cultura local.

São diversas as formas de se implementar as CPS, sendo que, geralmente, os países adotam um conjunto formal de leis e outros instrumentos normativos que regulamentam o processo licitatório para que este passe a considerar critérios de sustentabilidade nas compras governamentais (SAMBUICHI *et al*, 2014). No Brasil, segundo os autores, uma inovação importante no marco legal referente às CPS foi a alteração da Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei Federal nº 8.666/1993) pela Lei nº 12.349/2010 (BRASIL, 2010), que introduziu, como um de seus objetivos, o da promoção do desenvolvimento nacional sustentável (Artigo 3º).

Os mercados institucionais podem ser conceituados como uma configuração específica de mercado em que as redes de troca assumem uma estrutura particular, previamente determinada por normas e convenções negociadas por um conjunto de atores e organizações, onde o Estado geralmente assume um papel central, tanto na regulação como na indução dos mesmos, notadamente através de compras públicas (GRISA, 2012).

Os mercados institucionais são, portanto, instrumentos de intervenção estatal que primam pela transversalidade e intersetorialidade na sua implementação, e foram incorporados gradativamente na agenda oficial do Estado brasileiro em busca do desenvolvimento rural. Para Becker e Dal Molin (2014, p. 2), os mercados institucionais voltados para AF são aqueles que

visam atuar simultaneamente em questões como a inserção sócio produtiva, segurança e educação alimentar e nutricional, geração de trabalho e renda, incentivo à agroecologia, etc.

De acordo com Grisa (2012), esta política pública, ao eleger a AF como protagonista essencial, se apresenta como estratégica na indução de novos processos de desenvolvimento territorial. Nesse sentido, um olhar retrospectivo para os dois últimos decênios aponta para o reconhecimento da relevância da AF no abastecimento agroalimentar do Brasil. Para muitos, este coletivo é visto como o lócus preferencial para consolidar os pilares da sustentabilidade.

No Brasil, segundo Schmitt e Guimarães (2008), a comercialização de produtos da AF por meio do mercado institucional é um fenômeno relativamente recente. O poder de compra do Estado brasileiro vem sendo utilizado no sentido de fomentar dinâmicas econômicas locais e garantir a geração de trabalho e renda a populações em situação de fragilidade socioeconômica.

As políticas públicas principais visando o estímulo a CPS da AF foram: o PAA, a Política de Garantia de Preço Mínimo para a Sódio Biodiversidade e o PNAE. Este último, existente desde a década de 1950, sempre esteve refém da orientação econômica dos governos para a definição de sua abrangência e volume de recursos. Desde o governo Collor, os recursos para o PNAE foram decaindo, e as compras ficavam cada vez mais a cargo de grandes empresas industriais de produtos alimentícios, eliminando por meio de processos licitatórios burocráticos e complexos a possibilidade de agricultores locais poderem vender diretamente para as secretarias municipais de educação (IPEA, 2014).

A mudança na orientação do PNAE se deu em 2009 com a promulgação da Lei nº 11.947 (BRASIL, 2009), que, entre outras novas diretrizes, determina, no seu artigo 14, que no mínimo 30% do valor repassado pelo FNDE a estados, municípios e Distrito Federal deve ser utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente da AF e do empreendedor familiar rural (EFR) ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais, indígenas e as comunidades quilombolas. Além disto, a exemplo do PAA, o PNAE passou também a incentivar a compra de produtos agroecológicos e orgânicos<sup>1</sup>. A aquisição dos produtos da AF poderá ser realizada por meio da Chamada Pública, dispensando-se, nesse caso, o procedimento licitatório (IPEA, 2014).

---

<sup>1</sup> Maiores informações sobre a definição de sistemas de produção orgânico e produtos orgânicos, agroecológicos, biológicos, natural, da permacultura, ver na Lei nº 10.831/2003 (BRASIL, 2003) que dispõe sobre a produção orgânica. Mais recentemente, verificar também a Nota Técnica COAGRE/MAPA n.1/2018 (BRASIL, 2018) que dispõe sobre uso dos termos diversos.

Para Schmitt e Guimarães (2008) existem algumas limitações operacionais que precisam ser superadas na construção dos mercados institucionais, como: atraso na liberação dos recursos; problemas de acesso dos agricultores à documentação exigida (necessidade de desburocratização); falta de interação entre diferentes instrumentos de política pública que poderiam dar suporte às ações dos programas; falta de planejamento e problemas de gestão das organizações locais no acompanhamento das entregas e na qualificação dos beneficiários. Além desses, poderíamos acrescentar a quebra de contrato por parte dos contratantes (governos) e as dificuldades encontradas pelos AFs em cumprir algumas vezes os contratos face às influências das mudanças climáticas que podem afetar a produção / produtividade, a demora em publicar a chamada pública e o prazo para entrega dos alimentos nas escolas.

Triches e Schneider (2010) acrescentam ainda outros desafios, como a legalização das agroindústrias familiares com a regulação da qualidade dos alimentos e a melhoria da estrutura logística de apoio a estas compras, em que entram questões básicas como transporte, beneficiamento e armazenamento. Para isto, segundo os autores, é importante ampliar as parcerias, envolvendo governos estaduais, municipais, organizações de produtores, organizações não governamentais (ONGs) e instituições diversas no sentido de somar esforços para dar ao setor as condições mínimas de atender a demanda criada por estes programas.

Outra necessidade urgente, segundo os autores, é coordenar as ações governamentais de modo a melhorar a assistência técnica e a oferta de crédito para atender a estas demandas. É fundamental que exista uma assistência técnica continuada e capaz de dar apoio ao planejamento da unidade produtiva familiar de forma integrada, incluindo a sua diversidade de produção. Também, que os bancos possam avaliar e aprovar projetos de crédito para sistemas de produção consorciados, que associem cultivos diversos e produção animal, considerando o todo da unidade produtiva.

No caso do PNAE uma das dificuldades detectadas no sul do Brasil, segundo Becker e Dal Molin (2014) é a resistência dos gestores públicos no sentido de modificar uma cultura arraigada no ambiente escolar, a qual atribui um elevado valor aos produtos industrializados em detrimento dos alimentos regionais, frescos e/ou oriundos da AF. Os apelos visuais da grande indústria agroalimentar influenciam as escolhas dos jovens em favor de produtos de qualidade nutricional discutível e que inclusive têm sido apontados como responsáveis pelos elevados níveis de obesidade infantil, diabetes e outras doenças, mesmo no âmbito de escolas rurais. A praticidade de alimentos industrializados é vista como um fator que favorece a

manutenção de práticas, que em boa medida, refletem a própria formação dos educadores alimentares (BECKER e DAL MOLIN, 2014).

Os desdobramentos decorrentes da criação dos mercados institucionais ultrapassam, segundo Anjos e Becker (2014), as fronteiras estritas da ampliação da oferta agroalimentar nos circuitos de abastecimento em nível local e/ou regional, se referindo com o incentivo aos processos de cooperação, como a criação de associações de produtores e de redes locais de comercialização. Para os autores, a natureza dos programas (PAA e PNAE) sinaliza para a necessidade de que os agricultores, assentados da reforma agrária, comunidades remanescentes de quilombos, pescadores artesanais, dentre outros atores da realidade rural brasileira, se organizem para participarem destes processos como beneficiários produtores. Superar o atomismo dos agricultores e romper o véu de invisibilidade em que boa parte dos indivíduos se acha imersa deve ser visto como um dos impactos imprevistos e altamente positivos de programas dessa natureza.

Como perspectivas, Darolt (2013) destaca que o mercado institucional reforça outras iniciativas de comercialização em circuitos curtos, bem como fortalece as redes alimentares alternativas de organizações sociais e o diálogo entre os atores envolvidos com a agroecologia. No caso da alimentação escolar, a aquisição de produtos *in natura* colabora com a implementação de uma alimentação saudável, criando novas oportunidades de mercado para a AF.

Outro ponto importante para operacionalização desses programas, na opinião do autor, é a capacitação das pessoas envolvidas no processo. Um exemplo é o treinamento para as merendeiras buscando receitas inovadoras e estratégias para fazer com que os alunos tenham maior aceitação dos produtos ecológicos, na maioria *in natura*. A mudança de hábito alimentar é um trabalho paciente. Assim, também os professores e alunos podem se envolver na organização de hortas ecológicas nas escolas, além de visitar os produtores que conduzem seus estabelecimentos manejados sob bases ecológicas que abastecem a escola.

Para Anjos e Becker (2014) o papel da escola enquanto agência de socialização para uma educação alimentar adequada ganha uma importância indiscutível, da mesma maneira que se evoca a natureza pedagógica da alimentação e do próprio programa ao mostrar que é possível estabelecer conexões mais amplas que transcendam o âmbito estrito do fornecimento de comida a crianças, jovens e adultos. Nesse sentido, é possível desenvolver ações de extensão que levassem os alunos a conhecerem o dia a dia dos AFs através de visitas a estabelecimentos rurais próximos às escolas.

Tal situação, ainda segundo os autores, traz perspectivas otimistas para estimular a produção de alimentos ecológicos e saudáveis, contribuir no sentido de potencializar processos de transição agroecológica<sup>2</sup> e promoção da agroecologia, bem como respeitar os modos de vida das populações tradicionais, fortalecer a cultura alimentar regional e promover a valorização da sociobiodiversidade. Ademais, esse cenário estimula a aproximação entre a cidade e o campo, conectando consumidores e produtores.

Para a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN, o fortalecimento das compras públicas com alimentos da AF alcançada pelo PNAE, ganhou ainda mais espaço com a publicação do Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015 (BRASIL, 2015) que estabelece que os órgãos federais (administração direta e indireta) também deverão destinar pelo menos 30% dos recursos aplicados à aquisição de alimentos para compra de produtos da agricultura familiar e suas organizações. As compras poderão ser feitas por órgãos que fornecem alimentação, como hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches, escolas filantrópicas, entre outros (CAISAN, 2016).

A lei 11.947/2009 ao estabelecer um preço prêmio de 30% aos produtos oriundos de sistemas de produção orgânicos ou agroecológicos, Becker e Dal Molin (2014) afirmam, não somente que se está incentivando os produtores a abandonarem o consumo de adubos sintéticos e agrotóxicos, mas também de buscarem uma nova forma de produzir de acordo com os imperativos da sustentabilidade, mas também a possibilidade de ruptura com respeito a um verdadeiro tabu na esfera do consumo agroalimentar. Os autores se referem a ideia de que produtos de qualidade (orgânicos ou agroecológicos) só possam ser consumidos pelas camadas abastadas da sociedade e/ou por pessoas de rendas mais altas e com maior nível de escolaridade.

Resumidamente, observa-se que o mercado institucional atende ao que podemos chamar de consumidor coletivo dentro de um circuito curto de comercialização, considerado também como venda direta pelos AFs a ser realizada para o governo brasileiro. Assim, por meio de programas de governo, os alimentos de base ecológica são comprados diretamente dos AFs ou das associações e cooperativas de produtores e chegam até a população via entidades de assistência social do governo e escolas públicas. São programas que se inserem nas políticas públicas voltadas à SAN.

---

<sup>2</sup>A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - PNAPO (BRASIL, 2012) definiu como transição agroecológica no Artigo 2º, parágrafo IV como – “*processo gradual de mudança de práticas e de manejo de agroecossistemas, tradicionais ou convencionais, por meio da transformação das bases produtivas e sociais do uso da terra e dos recursos naturais, que levem a sistemas de agricultura que incorporem princípios e tecnologias de base ecológica*”.

O objetivo desse artigo é analisar o desempenho dos municípios do Rio de Janeiro (RJ) nas aquisições de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar (AF) local, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), enquanto mercado institucional, no período de 2011 a 2018.

## 2 Metodologia

As informações utilizadas neste artigo foram obtidas de diferentes fontes secundárias oficiais. A principal delas diz respeito ao valor investido nas aquisições de alimentos da AF pelas escolas dos municípios do ERJ e, foram obtidas através do site do FNDE, aba “SiGPC acesso público”. Esse Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) disponibiliza informações de Execução Física respondidas pelos gestores municipais. Registra-se que a responsabilidade pelas respostas não são do FNDE e sim dos gestores locais. O valor repassado aos municípios foi checado com as informações disponibilizadas oficialmente no site do FNDE denominado liberações consultas gerais.

Esses dados são cruzados com as informações sobre o percentual de alimentos da AF de cada um dos anos do período (2011-2018), contido no banco de dados criado, com o objetivo de organizar e analisar as informações e verificar se existem inconsistências notáveis. Essas informações estão disponíveis no portal do FNDE aba “Dados da Agricultura Familiar”.

Importante ressaltar que as informações relacionadas aos “Dados da agricultura familiar” do ano de 2016 foram disponibilizadas apenas em 12/04/2018, sendo observadas importantes diferenças com as informações encontradas no “SiGPC acesso público” em acesso realizado em setembro de 2020. Registra-se também que até essa data as informações sobre o investimento realizado na aquisição de produtos da AF pelo Município do Rio de Janeiro no ano de 2018 não foi divulgado, motivo pelo qual foi considerado zerado.

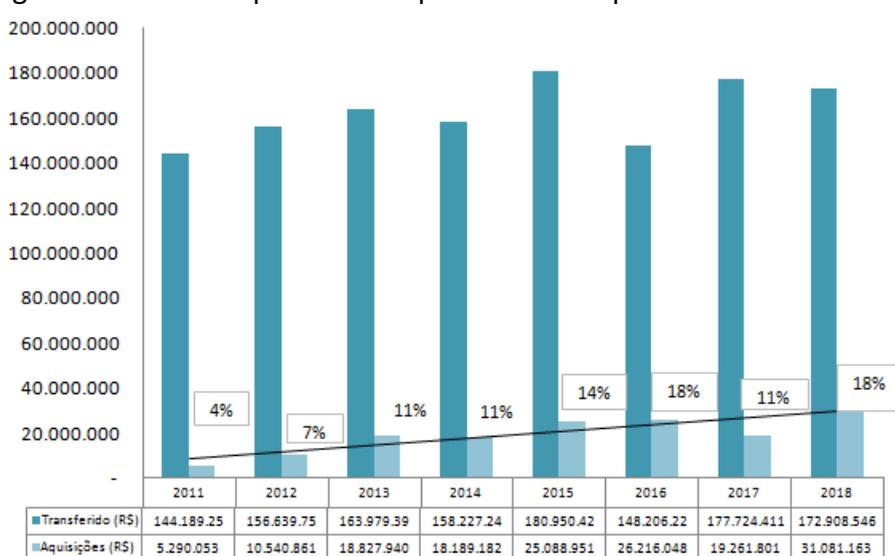
Para facilitar a visualização da evolução histórica e proporcionar a comparação com municípios de outros Estados foram preparados gráficos e mapas com a atual divisão político-administrativa dos municípios e foram arbitrados 4 estratos de percentuais de produtos adquiridos por ano, a saber: não atendimento (zero %), atendimento parcial (gasto maior do que 0,1% e menor que 30%); atendimento legal (gasto entre 30 a 50%); e atendimento diferenciado (gasto acima de 50%) com produtos da AF). A organização dos dados nesse formato buscou a possibilidade de comparação com estudos de outras Unidades da Federação.

Por fim, registra-se que esse artigo foi baseado em um capítulo complementado da dissertação aprovada no PPGAO - Programa de Pós-Graduação em Agricultura Orgânica da UFRRJ (ALEIXO, 2018).

#### 4 Resultados e discussão

A evolução histórica dos recursos financeiros repassados pelo FNDE para os municípios do RJ, os valores efetivamente aplicados na aquisição de alimentos da AF e seus respectivos percentuais no período de 2011 a 2018 são apresentados no gráfico 1. Observa-se que o FNDE repassou nos 8 anos desse estudo (2011 a 2018) a quantia de R\$ 1.302.825.250,57, dos quais os municípios aplicaram R\$ 154.496.000,00, totalizando um percentual de apenas 12%. Ou seja, mais de um bilhão, cento e quarenta e oito milhões de reais oriundos de fontes extras orçamentárias deixaram de ser aplicado pelos municípios na aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar.

Gráfico 1 - Valores repassados pelo FNDE e efetivamente aplicados na aquisição de produtos da agricultura familiar pelos municípios do ERJ no período de 2011 a 2018



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do FNDE (BRASIL. FNDE, 2018; BRASIL. FNDE, 2019; BRASIL. FNDE, 2020).

Se observarmos o histórico da média do percentual aplicado na AF, veremos que no conjunto nos municípios do RJ, houve um crescimento paulatino desde 2011 até 2017, ano que houve decréscimo, com recuperação no ano de 2018. O ritmo fluminense de aplicação de recursos para aquisição de alimentos da AF, no entanto, é menor que a média nacional, de

acordo com THIES et al (2016). Enquanto o RJ aplicou 4% em 2011, a média nacional foi de 11%; 7% em 2012 ao passo que no país foi de 14,5%.

Importante informar que todos os 92 municípios fluminenses receberam os repasses do FNDE no período de 2011 a 2018. Segundo THIES et al (2016), 98% das 5.495 Prefeituras Municipais brasileiras receberam repasses do FNDE em 2014. Somente 75 Prefeituras que não receberam e entre elas, nenhuma do RJ. A evolução do desempenho percentual dos municípios encontra-se no gráfico 2 onde é possível observar os 4 diferentes estratos de análise.

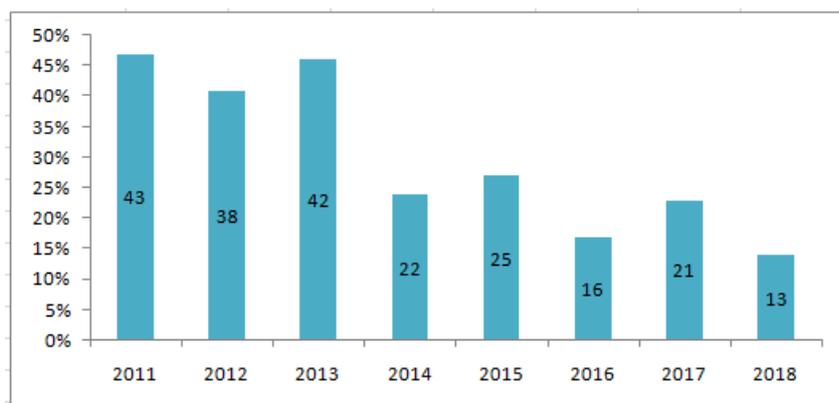
Gráfico 2 - Evolução do número de municípios do Rio de Janeiro, por estrato do percentual de aquisição de produtos da agricultura familiar no âmbito do PNAE, entre 2011 e 2018.



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do FNDE (2018, 2019 e 2020).

Observa-se no gráfico 3 que o número de municípios que não aplicaram recurso algum (atendimento nulo) foi bastante expressivo no RJ, chegando a ser de 43% desses no início da implantação da Lei 11.947. Com o passar do tempo esse percentual foi caindo, passando a 24% em 2014, passando por 17% em 2016 até chegar a 14% em 2018, guardando semelhança com os dados obtidos junto ao conjunto dos municípios do país, encontrados por THIES et al (2016), sendo de 40,9% em 2011 e 23% em 2014.

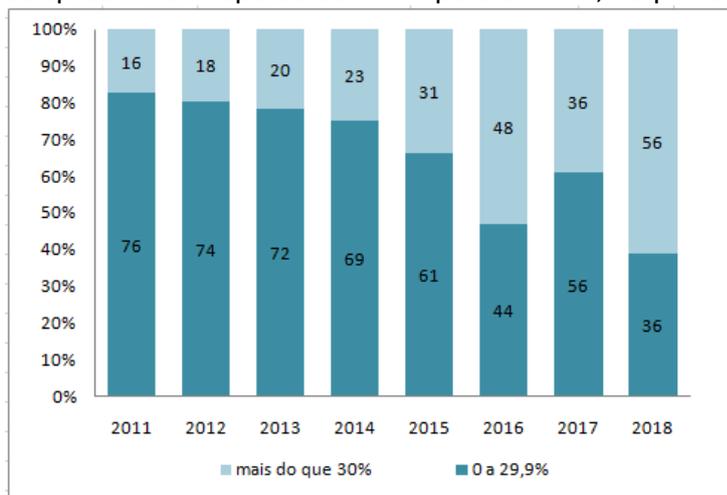
Gráfico 3 - Número de municípios do Estado do Rio de Janeiro que adquiriram zero % (atendimento nulo) do repasse do FNDE para o PNAE, no período de 2011 a 2018.



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do FNDE (2018, 2019 e 2020).

No gráfico 4, observa-se que o percentual de municípios que não cumpriram a legislação (estrato de 0% e 0,1 a 29,9%) foi ligeiramente maior do que os índices encontrados em municípios de outras unidades da federação, observados THIES et al (2016), sendo de 76% no RJ contra 73% no país em 2011; 74% contra 70% em 2012; 72% contra 74% em 2013; e 69% contra 60,5% em 2014. O percentual do RJ em 2015 foi de 61% e em 2018, de 36%. O percentual de municípios que adquiriram mais do que 50% do total das suas aquisições passou 1% em 2011 para 27% em 2018, entretanto, ainda é muito baixo.

Gráfico 4 - Número de municípios do Estado do Rio de Janeiro que adquiriram até 30% e mais do que 30% do repasse do FNDE para o PNAE, no período de 2011 a 2018.



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do FNDE (2018, 2019 e 2020).

Nas seções que seguem são apresentadas as distribuições dos estratos do percentual de aquisição de produtos da agricultura familiar dos 92 municípios fluminenses. Foram preparados

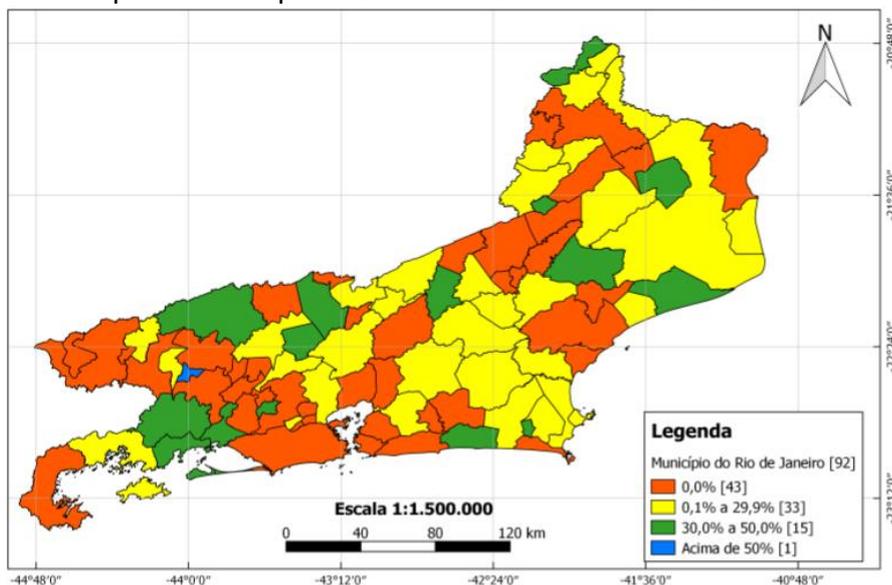
mapas com legendas com a intenção de evidenciar não somente a evolução do desempenho municipal por período (2011 a 2018), mas principalmente a visualização da dispersão dos estratos no estado do Rio de Janeiro.

## 5 Desempenho percentual das aquisições aplicadas à agricultura familiar por prefeituras municipais do Rio de Janeiro em 2011

Observa-se no mapa 1 que 76 municípios (83% do total) não cumpriram a legislação vigente, sendo que 43 destes (47%) tiveram atendimento nulo (0%). Esses municípios têm ampla distribuição geográfica e estão presentes em todas as regiões do Estado.

Pode-se inferir que houve uma dificuldade para a maioria dos municípios fluminenses em se adequarem a nova legislação promulgada em 2009. Apenas 16 municípios (17% do total) conseguiram se adequar totalmente as novas regras, sendo que 15 destas aplicaram os recursos repassado dentro do estrato entre 30 e 49,9% (atendimento legal) e apenas 1% adquiriu mais que 50% (atendimento diferenciado) que corresponde ao município de Pinheiral. Em Aleixo (2018) encontramos pistas que podem ajudar a explicar o desempenho deste município.

Mapa 1 - Distribuição dos estratos de percentual de aquisição de produtos da agricultura familiar pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro em 2011.



Fonte: elaboração a partir de dados do FNDE (BRASIL, FNDE, 2018; BRASIL, FNDE, 2019; BRASIL, FNDE, 2020).

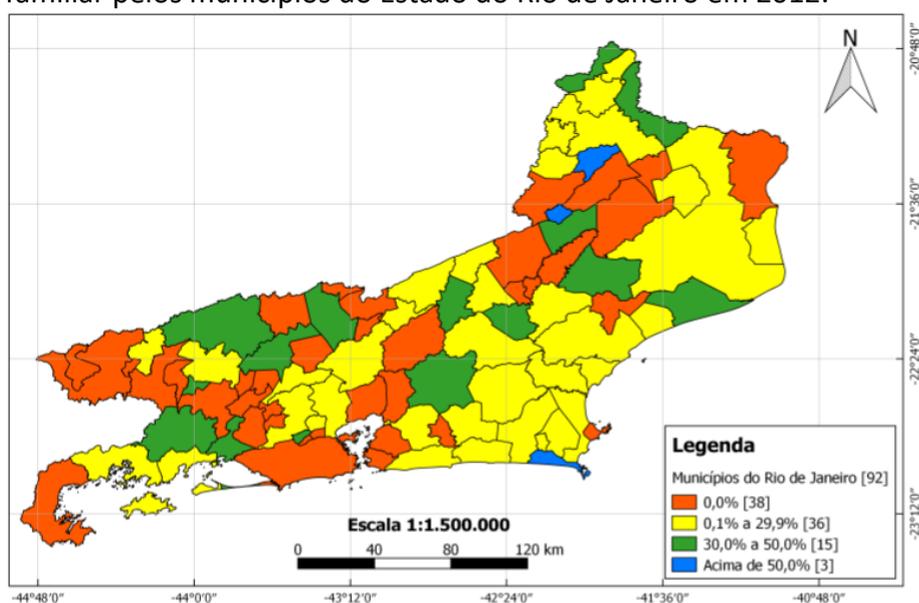
No ano de 2012 (mapa 2), 74 municípios (ou 80% do total) não cumpriram a legislação, sendo que 38 deles (41%) tiveram atendimento nulo (adquiriram 0%). Mantém-se a distribuição geográfica em todas as Regiões de Governo. Houve uma pequena diminuição do número de

municípios que não aplicaram os recursos repassados (atendimento nulo), assim como um pequeno aumento dos que se encontravam no estrato de 0,1 a 29,9% (atendimento parcial), sugerindo a existência de uma mudança gradativa de patamar de aplicação dos recursos, as dificuldades na adaptação a nova legislação permaneceram.

Da mesma forma que no ano anterior; 15 delas (16% do total) estavam no estrato entre 30 e 49,9% (atendimento legal), mas houve um aumento no número de municípios (3) que atendimento diferenciado, sendo elas: Arraial do Cabo, Aperibé e São José de Ubá, situadas no interior e de pequeno porte (número de habitantes), indicando que municípios desse perfil que a legislação foi mais bem assimilada.

Nesse sentido, observa-se crescimento do atendimento parcial pelo interior do Estado, sugerindo um crescente movimento no sentido de experimentar a execução da nova legislação e o inevitável contato com uma série de desafios inerentes a esse complexo processo.

Mapa 2 - Distribuição dos estratos de percentual de aquisição de produtos da agricultura familiar pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro em 2012.

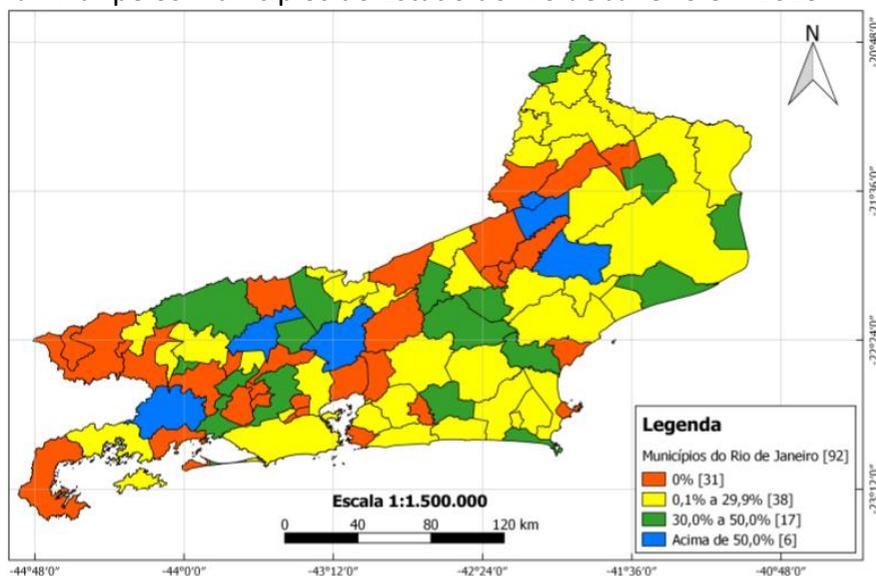


Fonte: elaboração a partir de dados do FNDE (BRASIL. FNDE, 2018; BRASIL. FNDE, 2019; BRASIL. FNDE, 2020).

Em 2013 (mapa 3), 69 municípios (ou 75% do total) não cumpriram a legislação, sendo que 31 delas (34%) adquiriram 0% (atendimento nulo). Praticamente houve um retrocesso ao ano de 2011, evidenciando que as dificuldades na adaptação a legislação não foram superadas. Observa-se, por outro lado, um aumento dos municípios (6) que aplicaram mais que 50% (atendimento diferenciado), sendo composta novamente por municípios do interior (Aperibé, Itaocara, Santa Maria Madalena, Rio Claro, Vassouras e Petrópolis).

Digno de registro também é o fato de que, pela primeira vez, em 2013, o município do Rio de Janeiro ter aplicado na aquisição de produtos da AF o valor de R\$ 445.694,40, o equivalente a 0,66% dos R\$ 67.246.814,00 repassados pelo FNDE em 2013.

Mapa 3 - Distribuição dos estratos de percentual de aquisição de produtos da agricultura familiar pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro em 2013.

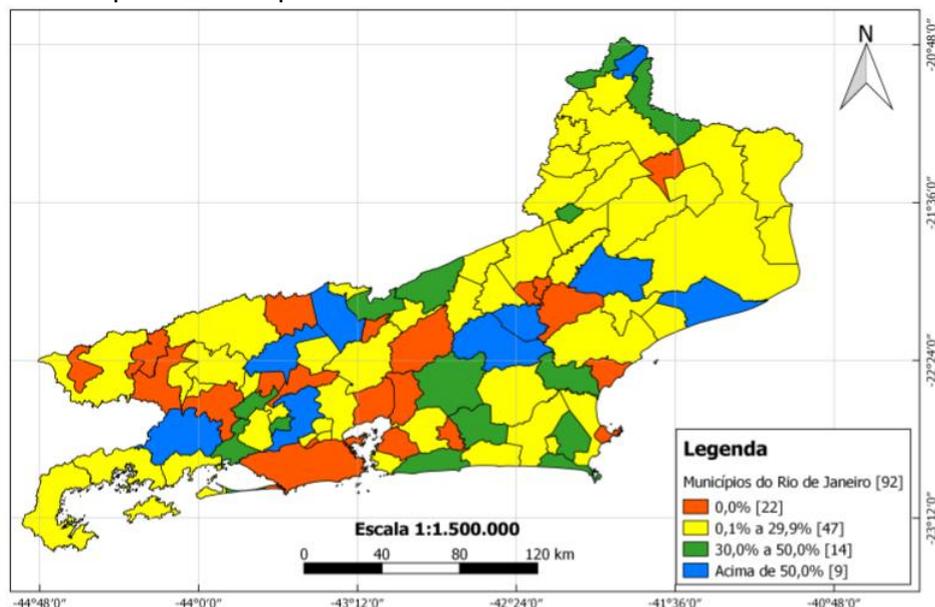


Fonte: elaboração a partir de dados do FNDE (BRASIL. FNDE, 2018; BRASIL. FNDE, 2019; BRASIL. FNDE, 2020).

No ano de 2014 (mapa 4), 69 municípios (ou 75% do total) não cumpriram a legislação (atendimento nulo e parcial), inferindo que as dificuldades na adaptação da legislação permanecem. Registra-se nesse ano a diminuição no número de municípios que nada adquiriram (atendimento nulo), caindo para 22 delas (24%).

Verifica-se também o aumento no número de municípios que adquiriram mais que 50% (atendimento diferenciado), totalizando 9 municípios (10%). Os municípios do interior predominam (Bom Jardim, Nova Friburgo, Paraíba do Sul, Quissamã, Rio Claro, Santa Maria Madalena, Varre-Sai e Vassouras), sendo a primeira vez que um grande município da RG Metropolitana (Nova Iguaçu) chega a esse percentual de aplicação dos recursos, o que é notável, uma vez que todos sabem da complexidade da implantação em municípios populosos.

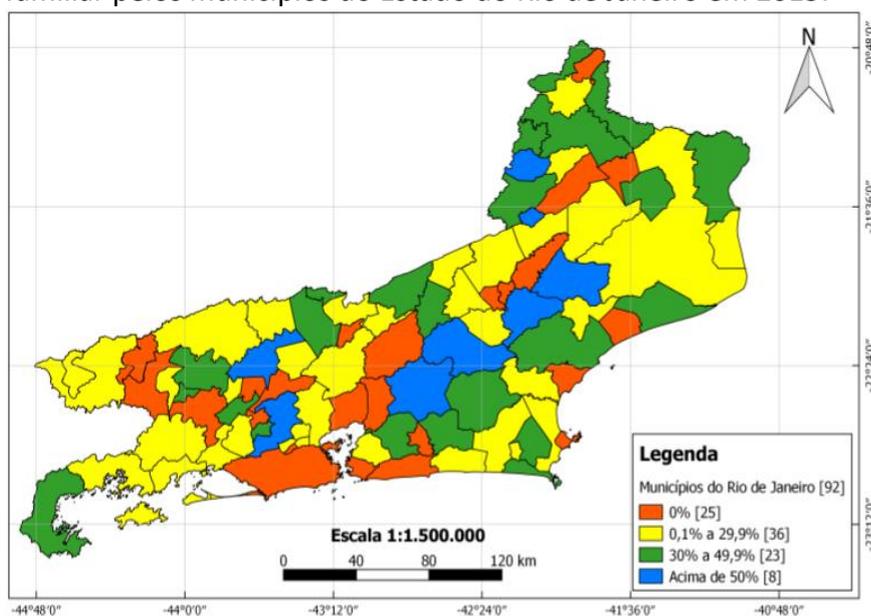
Mapa 4 - Distribuição dos estratos de percentual de aquisição de produtos da agricultura familiar pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro em 2014.



Fonte: elaboração a partir de dados do FNDE (BRASIL. FNDE, 2018; BRASIL. FNDE, 2019; BRASIL. FNDE, 2020).

Com relação ao estrato entre 30 e 49,9% (atendimento legal, observa-se que é composto por 14 Prefeituras (15%), permanecendo estável se comparada ao mesmo estrato do ano anterior. Observa-se que no ano de 2015 (mapa 5), 61 municípios (ou 67% do total) não cumpriram a legislação (atendimento nulo e parcial), o menor patamar conseguido pelo Estado do Rio de Janeiro desde 2011.

Mapa 5 - Distribuição dos estratos de percentual de aquisição de produtos da agricultura familiar pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro em 2015.



Fonte: elaboração a partir de dados do FNDE (BRASIL. FNDE, 2018; BRASIL. FNDE, 2019; BRASIL. FNDE, 2020).

Foram 8 (9%) os municípios que tiveram atendimento diferenciado (adquiriram mais que 50%), sendo eles: Aperibé, Cachoeiras de Macacu, Miracema, Nova Friburgo, Nova Iguaçu, Santa Maria Madalena, Trajano de Moraes e Vassouras, seguindo o mesmo padrão já citado, ou seja, na maioria são do interior, dispersas pelo Estado. Aprofundando um pouco a análise, construiu-se a tabela 1 com a relação dos % adquiridos por estratos com os recursos efetivamente aplicados na aquisição de produtos da agricultura familiar em 2015.

Tabela 1 - Percentual adquirido, valor de repasse e valor aplicado na aquisição de alimentos da Agricultura Familiar por municípios do Estado do Rio de Janeiro, por estrato, em 2015.

% adquirido	nº de municípios	R\$ repassados pelo FNDE	%	R\$ aplicados na agricultura familiar	%
0	25	R\$ 89.113.275,20	49%	R\$ -	0%
0,1 a 29,9	36	R\$ 61.163.048,80	34%	R\$ 9.119.880,52	36%
30 a 49,9	23	R\$ 17.779.521,60	10%	R\$ 6.528.455,67	26%
maior 50%	8	R\$ 12.894.579,20	7%	R\$ 9.440.615,17	38%
	92	R\$ 180.950.424,80	100%	R\$ 25.088.951,36	100%

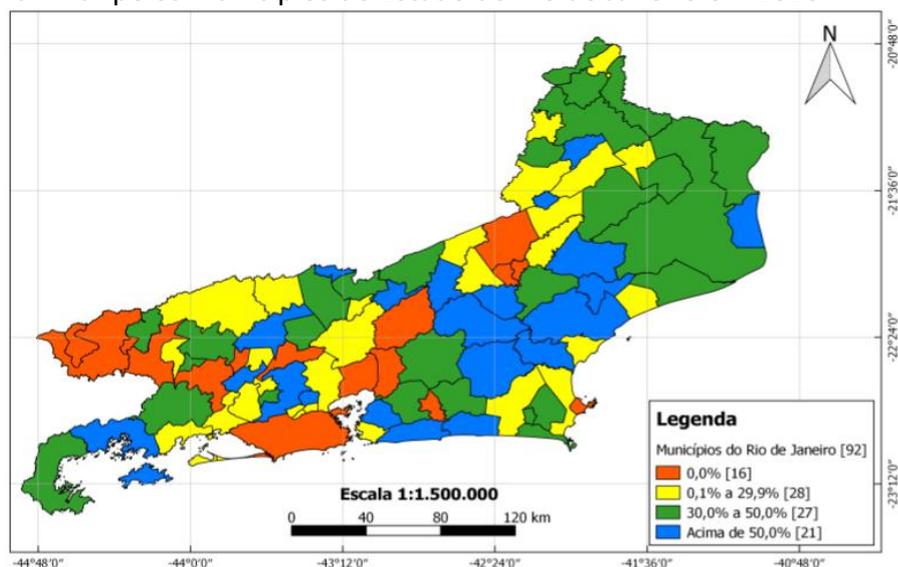
Fonte: elaboração a partir de dados do FNDE (BRASIL. FNDE, 2018; BRASIL. FNDE, 2019).

Observando-se a tabela 1 é possível afirmar que o estrato de atendimento nulo (0% adquirido) obteve o maior volume de recursos repassados pelo FNDE que não foram utilizados, com quase metade do total (49%). Contribui significativamente para isso o fato da Prefeitura do Rio de Janeiro ter tido atendimento nulo nesse ano de 2015, mesmo tendo recebido R\$ 67.508.860,40, a maior verba (32%) repassada no ERJ.

Interessante notar que os recursos que compõem estratos de atendimento parcial e diferenciado serem próximos em termos de percentual aplicado na agricultura familiar, apesar do segundo estrato ter 4,5 vezes mais municípios que o primeiro estrato (36 contra 8). No estrato atendimento diferenciado, chama a atenção o volume de recursos aplicados pelas Prefeituras de Nova Iguaçu (R\$ 6.892.005,77) e Nova Friburgo (R\$ 1.358.449,61) que elevaram o índice desse estrato.

Em 2016 (mapa 6), com a gradativa melhoria dos índices, foi o ano onde houve o menor número de municípios com atendimento nulo em toda a série histórica das aquisições do PNAE até então, com 15 municípios (16%); da mesma forma, foi o menor número de municípios que não cumpriram a legislação (52 municípios ou 57%). Esse também foi o ano onde mais municípios tiveram atendimento diferenciado (10 municípios ou 11%) e onde maior número de municípios se concentrou no estrato de atendimento legal (28 municípios ou 30%).

Mapa 6 - Distribuição dos estratos de percentual de aquisição de produtos da agricultura familiar pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro em 2016.

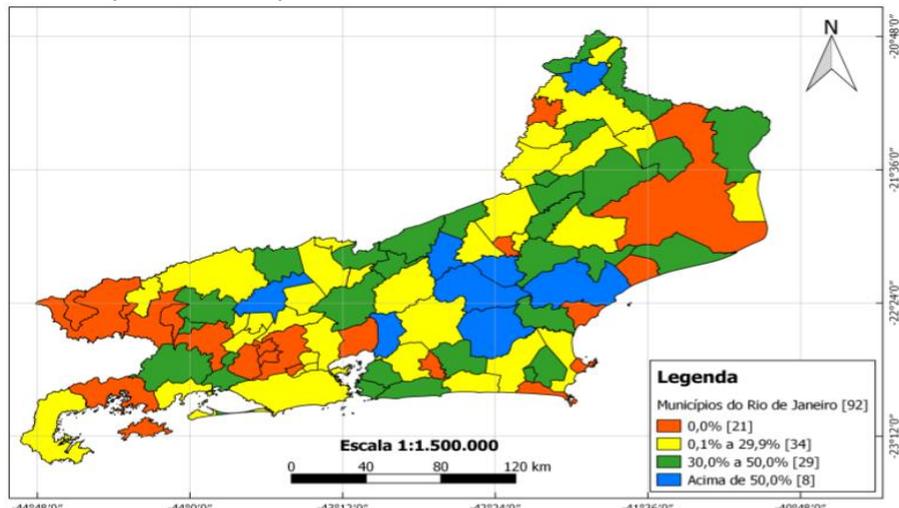


Fonte: elaboração a partir de dados do FNDE (BRASIL. FNDE, 2018; BRASIL. FNDE, 2019; BRASIL. FNDE, 2020).

Em 2017 (Mapa 7), por sua vez, 55 municípios (ou 60% do total) não cumpriram a legislação (atendimento nulo e parcial), interrompendo pela primeira vez a tendência de gradativa melhoria de índices. Registra-se nesse ano também o aumento no número de Prefeituras que tiveram atendimento nulo, subindo para 21 delas (23%).

Com relação ao estrato de atendimento legal de aplicação dos recursos repassados, observa-se que é composto por 29 Prefeituras (32%), um pequeno aumento se comparada ao mesmo estrato do ano anterior. Observa-se, por outro lado, uma diminuição no número de municípios (8) que tiveram atendimento diferenciado, sendo composta novamente por municípios do interior (Natividade, Macaé, Bom Jardim, Nova Friburgo, Sumidouro, Silva Jardim, Vassouras e Guapimirim).

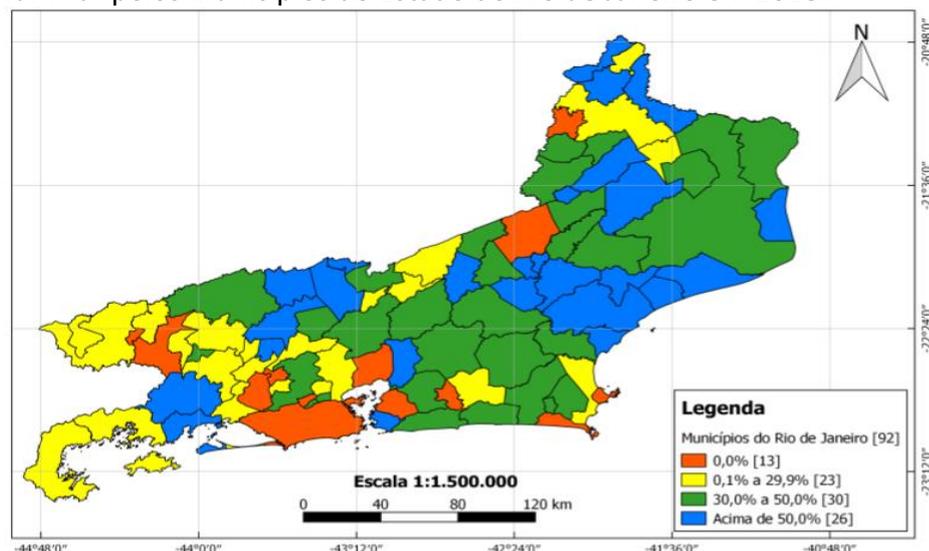
Mapa 7 - Distribuição dos estratos de percentual de aquisição de produtos da agricultura familiar pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro em 2017.



Fonte: elaboração a partir de dados do FNDE (BRASIL. FNDE, 2018; BRASIL. FNDE, 2019; BRASIL. FNDE, 2020).

Finalmente, em 2018 (mapa 8), 46 municípios (ou 39% do total) não cumpriram a legislação, retomando gradativamente os índices melhores, que foram interrompidos em 2017. Registra-se nesse ano o menor número de municípios que nada, caindo de 21 (23%) em 2017 para 13 (14%). Verifica-se também o maior número de municípios que tiveram atendimento diferenciado no período estudado, totalizando 26 delas (28%).

Mapa 8 - Distribuição dos estratos de percentual de aquisição de produtos da agricultura familiar pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro em 2018.



Fonte: elaboração a partir de dados do FNDE (BRASIL. FNDE, 2018; BRASIL. FNDE, 2019; BRASIL. FNDE, 2020).

Apenas dois municípios da RG Metropolitana (Niterói e Guapimirim) compuseram esse grupo. Com relação ao estrato de atendimento legal, observa-se que é composto por 30 municípios (33%), permanecendo estável se comparada ao mesmo estrato do ano anterior.

## 6 Considerações finais

Houve melhora nos 4 estratos percentuais estudados, com aumento na participação da agricultura familiar na alimentação escolar. Esse aumento se dá em ritmo lento, gradual e nem sempre de forma linear. Há um importante volume de recursos não utilizados que deixam de reforçar um dos objetivos do PNAE, ou seja, oferecer alimentação saudável, promovendo o desenvolvimento da AF.

Houve diminuição no número de municípios que tiveram atendimento nulo, saindo de 43 (47%) em 2011 para 13 (14%) em 2018. Os que se encontram no em atendimento parcial diminuiu, passando de 33 (36%) em 2011 para 23 (25%) em 2018. Já os situados no estrato de atendimento legal, dobrou, saindo de 15 (16%) em 2011 para 30 (33%) em 2018, sendo que os situados no atendimento diferenciado, cresceu de 1 (1%) em 2011 para 26 (28%) em 2018.

Outro olhar possível para o estrato de atendimento nulo é admitir que quase R\$ 90 milhões de reais, que poderiam ser injetados na economia da AF, conforme estabelece a legislação, foram sendo direcionados para a compra de alimentos fornecidos por empresas que, de um modo geral, não tem compromisso com processos de desenvolvimentos regionais, nem sustentáveis, tão pouco com esforços de Educação Alimentar e Nutricional, reforçando sistemas alimentares hegemônicos e não saudáveis. Sobre as dificuldades na aquisição de produtos da agricultura familiar em grandes cidades, ver Belik e Siliprandi (2012) e sobre a não implementação do PNAE no município do Rio de Janeiro, ver Masseli (2016).

Apesar da diminuição do número de municípios que não cumpriram a legislação vigente, saindo de 76 (83%) em 2011 para 36 (39%) em 2018, o percentual de não cumprimento ainda é alto.

## Referências

ALEIXO, DUVANIL NEY SANTANA. *Aquisição de alimentos da agricultura familiar, incluindo produtos orgânicos, pelas Prefeituras Municipais do Estado do Rio de Janeiro, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, no período de 2011 a 2016*. UFRRJ (PPGAO) Dissertação de Mestrado, 2018, 230 f. Disponível em (<<https://tede.ufrj.br/jspui/handle/jspui/2673>>).

ANJOS, FLÁVIO SACCO DOS; BECKER, CLÁUDIO. Agricultura familiar e mercados institucionais: o desenvolvimento como liberdade. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 45, p. 92-101, 2014 (suplemento especial).

BECKER, C; SACCO DOS ANJOS, F.; DAL MOLIN, L. H. . Uma aproximação entre mercados institucionais e a abordagem das capacitações em duas regiões gaúchas. In: **7º Encontro de Economia Gaúcha**, 2014, Anais ... Porto Alegre, 2014.

BELIK, W; SILIPRANDI, E. A agricultura familiar e o atendimento à demanda institucional das grandes cidades. In: SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR/MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo**. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.

BRASIL. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO). Brasília-DF, **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, v. 149, n. 162, 21 ago. 2012.p.4.

BRASIL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. *Dados da Agricultura Familiar*. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agriculturafamiliar>>. Acesso em mai 2017, abr de 2018 e ago de 2020.

BRASIL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. *Sistema de Gestão de Prestação de Contas - SiGPC*. Disponível em <<https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>> Acesso em mai 2017, abr de 2018 e ago de 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Nota técnica COAGRE/MAPA n.22/2010**. A validade do mecanismo de controle social para venda direta, de produtores familiares orgânicos, para o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e para a alimentação escolar, no âmbito do PNAE. Brasília, MAPA, 2010. Acesso em: Jul. 2018

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do programa dinheiro direto na escola aos alunos da educação básica. Diário Oficial da União. 2009.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. **Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010**. Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273/2006.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. **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 e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências.

CAISAN. CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN 2016-2019)**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2016.

DAROLT, MOACIR ROBERTO. Circuitos curtos de comercialização de alimentos ecológicos: reconectando produtores e consumidores. In: **Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura** / organizadores Paulo André Niederle, Luciano de Almeida, Fabiane Machado Vezzani.— Curitiba : Kairós, 2013. 393 p. Pags. 139 a 170

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das idéias**. Tese (Tese de Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA 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.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação*. Texto para discussão. IPEA. Brasília. Rio de Janeiro: 2014.

LAMINE, C.; MARÉCHAL, G.; DAROLT, M. *Análise da transição ecológica de sistemas agroalimentares territoriais: ensinamentos de uma comparação franco-brasileira*. IN: PEREZ CASSARINO, J.; TRICHES, R.M.; BACCARIN, J.G.; TEO, C.R.P.A. (orgs.). *Abastecimento alimentar: redes alternativas e mercados institucionais*. Chapecó-SC, Editora UFFS, 2018. P.39-62

MASELI, MORGANA MARA VAZ DA SILVA. *A compra de alimentos do Programa Nacional de Alimentação Escolar: um balanço da (não) implementação da política pública no município do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado. CPDA/UFRRJ, 2016. 86 f.

SAMBUICHI, R. H. R.; GALINDO, E. P.; OLIVEIRA, M. A. C. de; e MOURA, A. M. G. de. *Compras Públicas Sustentáveis e Agricultura Familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)*. In: **Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas**. Organizadores: Regina Helena Rosa Sambuichi [et al.]. – Brasília: Ipea, 2014.

SCHIMITT, CLÁUDIA JOB; GUIMARÃES, LEONARDO ALONSO. *O mercado institucional como instrumento para o fortalecimento da agricultura familiar de base ecológica*. *Agriculturas*, v.5, n.2, p. 7-13, 2008.

SCHMITT, CLAUDIA JOB. *Aquisição de alimentos da agricultura familiar Integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional*. **Revista de Política Agrícola**. Ano XIV – Nº 2 – Abr./Maio/Jun. 2005.

THIES, VANDERLEI FRANCK; GRISA, CATIA; SCHNEIDER, SERGIO; BELIK, WALTER. *Potencial das compras públicas como mercado para a agricultura familiar: uma análise do PNAE entre 2011-2014*. **Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural – SOBER**. Maceió, agosto de 2016.

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**. Campinas, 17(1): 1-15, 2010