Conjecturas

DOI: 10.53660/CONJ-624-512

Desempenho do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nos Territórios da Baixada Litorânea Paraibana

Performance of the National School Feeding Program (PNAE) in the Territories of the Baixada Litorânea Paraibana

Maria de Lourdes Saturnino Gomes[1], Fillipe Silveira Marini[1]*, João Batista de Souza[1]

RESUMO

O objetivo foi quantificar e verificar o acesso ao Programa Nacional de Alimentação Escolar pelos municípios que constituem os Territórios da Cidadania e Rurais na Paraíba. A metodologia utilizada foi a interpretação da pesquisa documental, a partir do Sistema de Gestão e Prestação de Contas. Foi utilizado os anos de exercício 2015 até 2017, para: a) valor total dos projetos aprovados nas chamadas públicas municipais; b) número de pessoas físicas e jurídicas do seguimento familiar beneficiárias; c) percentual de compras de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Como resultado observou-se que dos 65 municípios que compõem a região, apenas 35,38% destes efetuaram o mínimo de compras da agricultura familiar da merenda escolar. O Território Vale do Paraíba é o que mais compra, sendo 87% dos produtos disponíveis a venda para merenda escolar. O Território da Cidadania Zona da Mata Sul que detém o maior recurso e é o que menos utilizou.

Palavras-chave: Desenvolvimento Rural; Território da Cidadania; Território Rural

ABSTRACT

The objective was to quantify and verify access to the National School Meals Program by the municipalities that constitute the Citizenship and Rural Territories of the state of Paraíba. The methodology used was the interpretation of documentary research, based on the Management and Accountability System. The years 2015 to 2017 were used for: a) total value of the projects approved in the municipal public calls; b) number of beneficiary individuals and companies of the family segment; c) percentage of purchases of foodstuffs from family farming. As a result, it was observed that of the 65 municipalities that make up the region, only 35.38% of these made the minimum purchases from family agriculture for school lunches. The Vale do Paraíba Territory is the one that buys the most, with 87% of the products available for sale for school lunches. The Territory of Citizenship Zona da Mata Sul which has the greatest resource is the least used.

Keywords: Rural Development; Rural Territory; Territory of Citizenship

[1] Universidade Federal da Paraíba (UFPB)/Programa de Pós-Graduação em Ciências Agrárias (Agroecologia) (PPGCAG).
*E-mail: fsmarini@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

A política de territorialização é baseada no enfrentamento de combate a pobreza no mundo rural. Entretanto, fundamentado por Fornazier e Belik (2012), o processo de desenvolvimento econômico capitalista tem como característica gerar desigualdades entre indivíduos e regiões. Assim, muitas regiões avançam em várias atividades econômicas e melhorias das condições sociais, outras são proteladas a se desenvolverem.

De acordo com Souza et al. (2013), a partir de 2006, com o Programa Nacional para a Agricultura Familiar (PRONAF), a expansão do crédito vem se baseando exclusivamente no aumento do tamanho médio dos contratos, e na crescente participação de estados, com a agricultura mais capitalizada em sua distribuição. Em decorrência dessa mudança, que pode estar associada com as mudanças nas normas do programa, a distribuição dos financiamentos vem se tornando mais desigual, principalmente, entre as regiões Sul e Nordeste do país.

No que concerne a intervenção do Estado, e com o intuito de reduzir as desigualdades no campo, surgem as políticas públicas para o meio rural. Sob esse termo, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) foram criados em 2003, sendo o PRONAT integrado formalmente à estrutura do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a partir de 2004, com o intuito de regularizar os territórios homologados pela SDT.

Nesta perspectiva, conforme o Ministério da Integração Nacional através do Decreto de fevereiro de 2008, a estratégia territorial rural foi ampliada com a constituição do Programa Territórios da Cidadania (PTC), criado para contribuir com a superação da pobreza no meio rural, mediante a estratégia de desenvolvimento sustentável baseada na abordagem territorial (MIN, 2016).

Para Cavalcanti et al. (2014), o PTC inaugurou um novo olhar sobre o Brasil Rural. No lugar da percepção desse espaço como atrasado e mero produtor de alimentos para os centros urbanos modernos, uma visão contemporânea ganhou força e afirmou o rural como espaço de vida, da diversidade e do desenvolvimento sustentável.

Atualmente, todo o estado da Paraíba encontra-se territorializado, organizado por territórios rurais e de cidadania, os quais quantificam um total de quinze. Deste total,

seis territórios estavam incluídos no Programa Territórios da Cidadania, sendo eles o Território da Zona da Mata Norte, Zona da Mata Sul, Borborema, Curimataú, Cariri Ocidental e Médio Sertão.

Entre os demais territórios, considerados rurais estão os Territórios do Cariri Oriental, do Médio Piranhas, Alto Sertão, Vale do Piranhas, Vale do Piancó, Serra do Teixeira, Seridó, Piemonte da Borborema e Vale do Paraíba. Todos esses foram reconhecidos pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), sendo homologados pelo Conselho Estadual e o Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.

A homologação dos territórios rurais ocorreu durante o I Salão Territorial realizado em João Pessoa em 2010, e incorporados ao Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) através Resolução nº 94 de 23 de maio de 2013, publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 28 de maio do referido ano.

Os territórios rurais representam, a partir de suas experiências, a concretização do desenvolvimento social com uma visão ampla, articulada, multisetorial e compartilhada pelo Governo Federal, em parceria com governos estaduais e municipais, bem como pelas organizações da sociedade civil, na definição das políticas públicas (INCRA, 2016).

A partir deste pressuposto na abordagem territorial está o fomento de políticas públicas que venham a contribuir com o desenvolvimento rural. Sob diferentes olhares locais buscam-se enfoques e ações para que tornem possível o alcance das referidas políticas públicas pelos sujeitos de seu interesse, isto é, os que estão inseridos no mundo rural.

Desta forma, após a constituição dos Territórios da Cidadania em 2008, foi criado em 2009 o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) através da Lei 11.947 de 16 de junho de 2009, na qual determinou-se que 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) deveriam ser utilizados na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, e do empreendedor familiar rural, ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da Reforma Agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas.

Desse modo, sendo o território um espaço de articulação para a promoção de políticas públicas, e de acordo com Fornazier e Belik (2012), que mesmo já possuindo programas de desenvolvimento territorial rural como os Territórios Rurais, os Territórios da Cidadania buscam se inserir nas ações, não apenas as destinadas ao mundo rural, mas abranger o espaço como um todo, como às políticas sociais e de inserção produtiva.

Trata-se em termos do alcance do PNAE contemplado por ações dos territórios. O objetivo foi averiguar o desempenho do PNAE pelas Entidades Executoras Municipais que constituem os territórios da cidadania e territórios rurais da Baixada Litorânea da Paraíba.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A política territorial surge da necessidade de aglutinar ações governamentais, considerando a conjuntura de heterogeneidade regional brasileira. Essa característica demandou a descentralização governamental como importante ação de gestão pública e intervenções de ação social, sendo necessário ir além das esferas governamentais.

A abordagem realizada por Souza (1997), a partir do relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada *(*IPEA*)* e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) do ano de 1996, determinou a partir das peculiaridades regional do Brasil a existência de três Brasis, composto de:

> a) uma área constituída por sete estados mais ao sul do país, que juntamente com o Distrito Federal, apresenta elevado nível de desenvolvimento Humano; b) uma faixa que se estende na direção noroeste, a partir de Minas Gerais, e que apresenta um índice de desenvolvimento humano médio; e
> c) uma área que reúne os estados do Nordeste, além do Pará e do Acre e que apresentam níveis reduzidos de desenvolvimento humano (SOUZA, 1997, p.128).

A elaboração, em 2003, da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que de acordo com a publicação da versão para discussão do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE, 2006) tornou possível observar os territórios brasileiros em seus diferentes aspectos econômicos, sociais e a convicção de que o desafio das desigualdades abrange todas as regiões brasileiras, além da confirmação de que os maiores desafios regionais se localizam no Norte e no Nordeste.

As ações das políticas territoriais estão voltadas ao Programa Nacional de Apoio aos Territórios Rurais, que de acordo com Schiavinatto (2012) foi proposto como

espaço de governança que integrasse os níveis federal, estadual, territorial e municipal, ou seja, políticas territoriais pautadas na descentralização e na participação da população civil e governamental.

Nesta perspectiva da normatização da política ganham destaque dois processos: a descentralização das políticas públicas e o empoderamento dos atores locais (DELGADO e LEITE, 2011). Para os autores, esses são atributos centrais à lógica da ação pública, na medida em que se supõe que sua efetiva implantação fortalecerá os processos de participação social.

Processos estes beneficiados pelo Plano Plurianual do Brasil 2004-2007 que efetivou a implantação dos territórios rurais através do PRONAT, que tinha como ideia promover o processo de construção e implantação de Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (PTDS) de regiões aonde predominem agricultores familiares e beneficiários da reforma agrária (CORRÊA, 2009).

> Como um subproduto da definição dos mesmos foi estabelecido um programa mais restrito – o dos territórios da cidadania que envolveria os territórios rurais (entre aqueles definidos pelo PRONAT), que apresentassem piores condições para que eles fossem alvos de políticas públicas específicas. Ou seja, um dos elementos importantes para compreensão é que os territórios elegíveis partem dos territórios rurais (CORRÊA, 2009 p.31).

De acordo com Grisa e Schnider (2014), esta perspectiva de atuação possibilitava aos territórios ganharem impulso com a criação do Programa Territórios da Cidadania (PTC), que visava articular e potencializar as ações de um conjunto de políticas públicas em alguns territórios economicamente mais fragilizados. Os autores ponderam, mesmo que não sendo exclusivo a agricultura familiar, tanto no PRONAT como no PTC beneficiaram significativamente a categoria social.

A luz do conhecimento o MDA conceituou território como:

> Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2004 p.7).

Contudo, diante das divergências do recorte dos espaços físicos territoriais no estado da Paraíba a citar, como exemplo, o município de Soledade que pertencente ao Território do Cariri Oriental, mas com proximidade e características do Território do Seridó. Assim como, o município de Santa Cecília legalmente situada em um espaço

físico defino no Vale do Paraíba, contudo reconhece-se identitariamente pertencente ao Território do Cariri Oriental.

Neste aspecto, em que esses municípios não se sentem pertencentes a delimitação espacial ao qual foi inserido, consideraremos então a concepção de Claude Raffestin, cujo espaço precede o território. O autor assim expõe que um espaço representado não é mais o espaço. É em suma, o espaço que se tornou o território de um ator, desde que tomado numa relação social de comunicação. "Assim percebe-se que a identidade, se não pode ser posta em causa, não apresenta coerência fora da concepção "imaginária" de um grupo constituído por meio de uma amostragem de indivíduos" (RAFFESTIN, 1993).

Neste brevíssimo resgate do debate a respeito das políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil, Bonnal (2012) afirmou que os territórios de ação do MDA têm como um de seus critérios definidores, a presença da agricultura familiar, pescadores, quilombolas, indígenas e garante a participação das mulheres.

Alguns programas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), mesmo não sendo políticas territoriais, podem vir a ser mais incentivados através da organização territorial, bem como, acesso aos serviços de capacitação e infraestrutura, para que esses atores sociais dessas regiões com menor dinâmica econômica possam trazer para si os benefícios dessa política (FORNAZIER e BELIK, 2012).

Assim sendo, o PNAE, concomitante as políticas territoriais são potenciais agentes promotores de geração de renda no meio rural. Neste contexto a geração, sistematização e socialização de conhecimentos nessas redes constituem importantes ferramentas na integração de esforços no auxílio das ações dos referidos programas.

MATERIAL E MÉTODOS

A pesquisa teve como área de estudo os Territórios da Baixada Litorânea da Paraíba os seguintes territórios rurais: Territórios da Cidadania Zona da Mata Sul e Zona da Mata Norte e os Territórios Rurais Piemonte da Borborema e Vale do Paraíba, com respectivamente, 13, 19, 20 e 13 municípios e as principais características de área e algumas especificidades demográficas encontram-se apresentados na Tabela 1.

Tabela 1. Área, população total, população urbana, população rural, número de famílias assentadas de reforma agrária, número de estabelecimentos da agricultura familiar e o pessoal ocupado na atividade da agricultura familiar, dos territórios que compõem Territórios da Cidadania (TZMS e TZMN) e Territórios Rurais (TPB e TVP) no estado da Paraíba em 2016 (TZMS=Zona da Mata Sul; TZMN= Zona da Mata Norte; TPB=Piemonte da Borborema; e TVP= Vale do Paraíba)

Dados dos Territórios	TERRITÓRIOS				
	TZMS	**TZMN**	**TPB**	**TVP**	**TOTAL**
Área (km^2)	1.932,77	3.574,66	2.618,13	2.753,67	10.879
População Total (hab.)	990.806	431.120	258.081	143.828	1.823.835
População Urbana (hab.)	935.072	324.475	258.081	68.089	1.585.717
População Rural (hab.)	55.734	106.645	92.733	75.739	330.851
Nº de Fam. Asst. - Reforma Agrária	2.792	2.422	1.976	424	7.614
Nº de estabel. da agric. Familiar	7.333	11.218	17.415	11.614	47.580
Pessoal ocupado na agric. familiar	18.172	28.358	45.654	34.994	127.178

Fonte: SIT (2016).

Desse modo foram utilizados os dados informados pela gestão municipal SIGPC - Acesso ao Público- para o acesso e a quantificação das seguintes informações: a) o valor total dos projetos aprovados nas chamadas públicas municipais; b) o número de pessoas físicas e jurídicas do seguimento familiar beneficiárias; c) o percentual de compras de gênero alimentícios da agricultura familiar. Este último com o intuito de obter a informação do número de municípios nos Territórios da Baixada Litorânea que atendem o que determina o Art. 14 da Lei 11.947. Vale salientar que nossa pesquisa está aportada em uma análise quantitativa, conforme Minayo (2001).

Como as informações obtidas no SIGPC podem sofrer alterações, no momento de coleta de dados, para a construção da análise, foram feitas cópias em PDF de todas as informações utilizadas no presente trabalho e deixadas arquivadas.

Para a obtenção do total dos repasses feitos pelo FNDE para os municípios foi acessado o portal do FNDE- Liberações-Consultas Gerais. Em seguida para a análise quantitativa os dados foram organizados em planilhas do Microsoft Excel® para a discussão das informações obtidas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A princípio, a variável numérica expressiva que explica a alocação de maiores recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é a densidade demográfica dos territórios, uma vez que o FNDE considera as matrículas da educação básica nos municípios, para estipular as quantias dos repasses.

Dessa forma, pode-se verificar uma alocação de recursos para a merenda escolar, ano de exercício 2015, no valor de R$ 12.169.964,00 para o Território Zona da Mata Sul (TZMS), R$ 7.941.662,00 para o Território Zona da Mata Norte (TZMN), R$ 5.272.660,00 para o Território Piemonte da Borborema (TPB) e R$ 3.369.184,00 para o Território Vale do Paraíba (TVP). Contudo, ao voltar um olhar sobre os territórios e o que determina o Art. 14 da Lei 11.947, proporcionalmente o TZMS é o que menos destina recursos para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar (AF) para alimentação escolar (Figura 1).

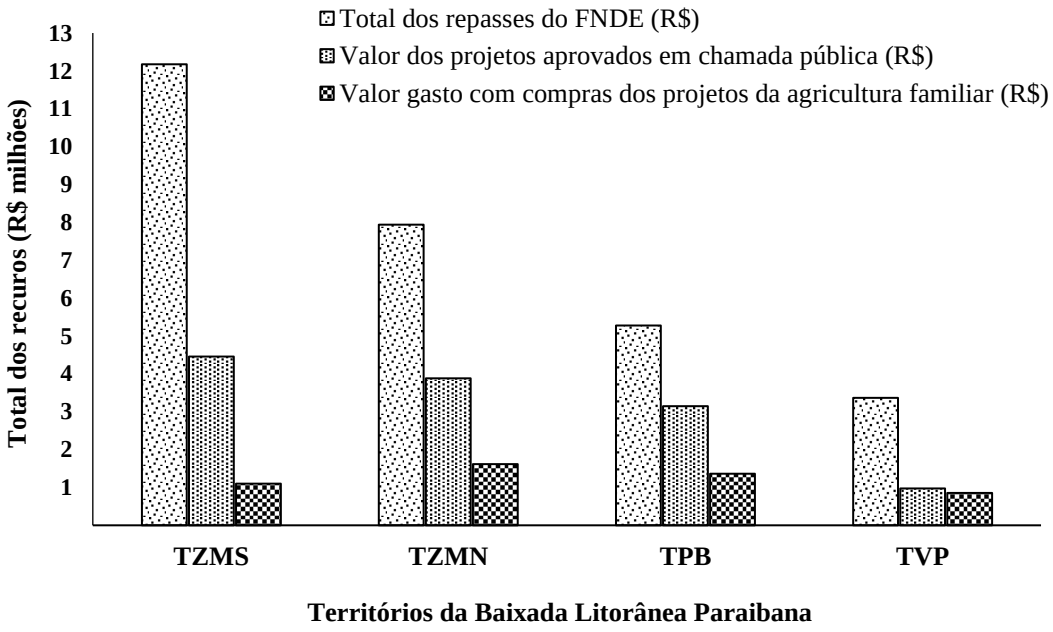

Figura 1. Total dos repasses do FNDE para alimentação escolar (PNAE); valor dos projetos aprovados em chamada pública e valores gastos com compras dos projetos da agricultura familiar nos municípios Territórios da Baixada Litorânea Paraibana, ano de exercício 2015 (TZMS= Território Zona da Mata Sul; TZMN= Território Zona da Mata Norte; TPB= Território Piemonte da Borborema; e TVP= Território Vale do Paraíba).
Fonte: FNDE (2015); FNDE/SIGPC **(**2016).

Nesse sentido de R$ 12.169.964,00 repassados pelo FNDE para o TZMS no ano de exercício 2015, 30% (R$ 3.650.989,20) desse valor deveria ter sido investido na compra de alimentos da AF. No entanto, só foi investida uma quantia de R$ 1.099.529,00, que correspondeu a 9% do total. Apesar disso os projetos aprovados para fornecerem alimentos para o território de agricultores familiares, naquele ano, ter sido no valor total de R$ 4.458.412,00, o que correspondeu a 37% do valor total.

Quanto aos demais territórios, no TZMN foram destinados um valor de R$7.941.662,00 desse, somente, 20% foi utilizado para a compra da AF. Para o TPB do valor de R$5.272.660,00 foram utilizados 26% e para o TVP de R$3.369.184,00 foram gastos 25% na compra de alimentos da AF.

A porcentagem baixa referente ao TZMS para a aquisição de alimentos da AF foi um reflexo das informações referentes ao município de João Pessoa, o maior do território e do estado, e que possui o maior valor destinado a compra de alimentos para os escolares. Apesar de ter tido cinco projetos propostos para o fornecimento de produtos da AF para merenda escolar no valor de R$ 2.881.910,00, não foi observado nenhuma compra do seguimento familiar, e ainda foram informados quais os motivos que justificassem o fato, conforme as informações obtidas no Sistema de Gestão e Prestação de Contas (SIGPC) acessados em novembro de 2016.

Ressalta-se, que o TVP teve o valor de R$ 976.065,00 em projetos da AF aprovados no ano de exercício 2015, e desse total comprou o equivalente a R$ 856.535,00, ou seja, 87% dos produtos disponíveis para a venda da merenda escolar.

A alocação de recursos via políticas públicas para os supracitados territórios, principalmente os referentes ao PNAE, e o que determina a Lei 11.947, segundo Fornazier e Belik (2015) constituem-se em alternativas para os produtores dessas regiões, que se encontram com baixa dinâmica econômica, e que deveriam ser inseridos no mercado.

O PNAE não apenas garante que estejam disponíveis alimentos frescos e de qualidade aos escolares contemplados pelo programa, como promove o desenvolvimento local incentivando a produção de alimentos pelos agricultores familiares e surge como um mercado para o escoamento de sua produção.

Diante de estudos recentes, como o de Oliveira et al. (2017) mostrou como positivo os impactos socioeconômicos do PNAE, tanto no que diz respeito ao aumento na renda dos agricultores, como na qualidade dos alimentos produzidos.

Santos (2015) alerta que essa política se torna relevante ao considerar à complexidade da dinâmica social e à dificuldade de enfrentar os problemas, mesmo partindo de ações fragmentadas e desarticuladas. Diante do que foi acima elencado podemos reconhecer de que forma as particularidades sejam de ordens culturais sociais ou econômicas têm impactado em relação as prioridades estabelecidas para um determinado território e, assim, na forma de implementação das políticas públicas.

Ainda que os municípios analisados sejam os que compõem os territórios da cidadania percebeu-se que mesmo que esta política atue na região, com um olhar diferenciado a AF, o que leva a um questionamento sobre a efetividade desta na região, principalmente na região metropolitana.

Nesse aspecto de prioridade seja um gargalo dos municípios metropolitanos a não execução da compra mínima de 30% do valor total repassado pelo FNDE para a aquisição de produtos da AF para merenda escolar. Mesmo diante de após seis anos o Governo ter estabelecido em forma de lei que os municípios têm obrigatoriedade de adquirir os produtos da Agricultura Familiar, no entanto ainda constam aqueles que ainda não efetuaram quaisquer aquisições.

A compra de alimentos da agricultura familiar para o PNAE é relativamente recente e é considerada um importante incentivo à produção local e ao desenvolvimento regional sustentável (BELIK e CHAIM, 2009). Os Territórios da Cidadania, por terem como uma de suas principais ações o apoio à Agricultura Familiar, estariam ofertando ferramentas, para esses pequenos produtores, atingirem o nicho de mercado da alimentação escolar, que é voltado a este segmento (CAZELLA et al., 2013).

No território TZMS os municípios que executaram o mínimo de 30% de compras da AF foram: Caldas Brandão, Juripiranga, Pilar e São José dos Ramos; no TZMN foram: Baía da Traição, Capim, Lucena, Mari, Riachão do Poço e Sobrado; no TPB foram: Araçagi, Bananeiras, Guarabira, Pilõezinhos, Pirpirituba, Riachão, Serra da Raiz, Sertãozinho; e no TVP foram: Fagundes, Gado Bravo, Gurinhém, Itatuba e Riachão do Bacamarte (Tabela 2).

Tabela 2. Municípios dos Territórios da Baixada Litorânea que atingiram a compra mínima de 30%; que não atingiram o mínimo de 30% de compras; e municípios que não consta compras da agricultura familiar pelo PNAE para merenda escolar no ano de exercício de 2015.

Territórios	Nº de municípios que comprou mínimo (30%)	Nº de municípios que não comprou o mínimo (30%)	Nº de municípios que não consta que comprou	Total
Zona da Mata Sul	4	7	2	13
Zona da Mata Norte	6	11	2	19
Piemonte da Borborema	8	10	2	20
Vale do Paraíba	5	7	1	13

Fonte: FNDE/SIGPC (2016).

As Entidades Executoras do PNAE, inclusive as municipais, tiveram até o dia quatro de abril de 2016 para a prestação de contas do ano de exercício de 2015 junto ao FNDE, quando não cumprido o prazo, as entidades são notificadas pelo FNDE para regularizar a situação sob pena de inadimplência. Uma vez inadimplente, o município

fica impossibilitado de receber repasses do FNDE para alimentação escolar do ano seguinte. Entretanto, todos os relatórios e justificativas foram aceitos.

Ao prestar contas, os gestores municipais preenchem um questionário, em que devem justificar o fato de não terem comprado, ou não terem executado o mínimo de 30% de produtos da AF para o PNAE. Salienta-se que cabe ao Conselho de Alimentação Escolar acompanhar a execução anual do PNAE, bem como aprovar ou não, a prestação de contas dos municípios.

Neste sentido, dos sete municípios do TZMS que não executaram o mínimo de 30%, quatro deles alegaram a inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios da AF. Esta foi a mesma alegação de cinco municípios do TZMN, de dez do TPB, e dos sete municípios do TVP.

Ao analisar o cenário da compra de alimentos da AF para PNAE, a nível nacional, Saraiva et al. (2013) apontaram que as regiões Norte e Nordeste apresentam os maiores percentuais sobre a inviabilidade de fornecimento regular e constante de alimentos para o não cumprimento da execução mínima de 30%.

No entanto, não podemos afirmar que estas políticas estão articuladas no contexto local, as compras da agricultura familiar para a alimentação escolar não estão presentes em todos os municípios e 82,6% destes praticaram alguma compra em 2015. Isso é decorrente da falta de projetos coerentes aos produtos produzidos pelos agricultores locais e a logística de distribuição.

Os pesquisadores justificam esses dados ao mercado institucional, aos pequenos produtores e ao PNAE, por ainda não ser um mercado bem consolidado. Ainda completam que há muito a ser feito, desde o planejamento e a organização da produção de alimentos, a apropriação por parte das Entidades Executoras (EEx) das realidades agrícolas locais e regionais, na demanda em tipos de alimentos e épocas de demanda, a priorização e a qualificação operativa das EEx (recursos humanos e materiais, integração entre secretarias envolvidas) até a distribuição dos alimentos e refeições nas escolas.

Neste sentido, há muito a se avançar também na política territorial. Sousa (2014), ao avaliar a política de desenvolvimento territorial a partir do TZMN, destaca os avanços na qualidade de vida e participação social, como também, destaca as resistências dos gestores municipais em pensar a dinâmica territorial, para além dos limites municipais. Se a política territorial objetiva viabilizar a inserção da produção

familiar rural na dinâmica da acumulação capitalista, não entra no rol prioritário de gestão desenvolver uma agricultura sustentável sob a ótica da organização camponesa, como propõe o PNAE a partir da Lei. 11.947.

Apesar da ampliação de prerrogativas, os mecanismos de acesso ao PNAE formam uma nova estrutura de poder que condiciona o exercício de direitos às diversas normas que devem ser cumpridas (SILVA e GEHLEN, 2015).

Quanto ao exposto nesta pesquisa, e agora com um olhar voltado aos beneficiários (agricultores familiares) através do SIGPC pode-se ser verificado que entre as pessoas físicas do seguimento familiar que forneceram produtos para merenda escolar nos territórios da Baixada Litorânea houve uma maior participação de homens do que de mulheres em todos os territórios analisados. Os valores verificados entre homens e mulheres foram, respectivamente, 70 e 30% para TZMS, 78 e 22% para ZMN, 74 e 26% para TPB e 72 e 28% para TVP.

Considerando essa proeminente realidade, movimentos sociais feministas reivindicaram do Estado o apoio a formação e manutenção dos grupos produtivos de mulheres, e a ampliação e participação nas políticas públicas[2] como o PNAE. Assim, o Projeto de Lei - Senado nº 680/2011 Ofício (SF) nº 2.490/2013 sob decreto do Senado Nacional determina:

> Art. 1º o art. 14 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres. § 3º A aquisição dos gêneros alimentícios de que trata o caput, quando comprados de família rural individual, será feita no nome da mulher, em no mínimo 50% (cinquenta por cento) do valor adquirido." (NR) Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (Senado Federal, em 28 de novembro de 2013).

Esse baixo índice de participação da mulher também pode ser verificado por Costa et al. (2015), através de um estudo em cooperativas no estado de Minas Gerais.

[2]Conforme a Rota das Políticas Públicas para Promoção da Autonomia das Mulheres Rurais publicadas pelo MDA. Atualmente existe: Reforma Agrária com Igualdade vem com a proposta de garantia a terra com titulação conjunta obrigatória; Pronaf mulher: Para facilitar o acesso, a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP); Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR); Gestão e Participação Territorial, participação das mulheres no desenvolvimento territorial e rural a partir dos Comitês Territoriais de Mulheres.

Constataram que do total de cooperados, 59% são homens e 19% são mulheres. Os pesquisadores atribuem a baixa participação da mulher no quadro social das cooperativas analisadas, como sendo resultado da divisão sexual do trabalho, socialmente construída.

Os autores acima ainda mostram que o trabalho nas lavouras, bem como as atividades relacionadas ao comércio, ao relacionamento com o banco, cooperativas e sindicatos (considerado trabalho produtivo) é o papel dos homens e o trabalho da mulher está vinculado à casa, à criação de pequenos animais, à horta, ao cuidado e educação dos filhos (trabalho reprodutivo), além de trabalhar nas lavouras (COSTA et al., 2015).

Para Siliprandi e Cintrão (2011), as produtoras rurais têm, em geral, dificuldades de participar da comercialização, em função de suas atribuições de gênero. Dessa forma, afirmam que as políticas voltadas para AF, em que pese a pressão das próprias mulheres e os esforços em contrário de parte do setor público, tende a reforçar a ideia da unidade familiar de produção como um bloco homogêneo, desconsiderando as diferenças internas existentes, fazendo com que a presença das mulheres agricultoras no mundo público, ainda seja uma exceção.

Em um estudo sobre o PNAE a partir da relação entre o Grupo de Mulheres do Movimento Camponês Popular (MCP) e a Prefeitura Municipal de Catalão (GO), Marques (2015), considera que as políticas públicas são essenciais para equalizar as desigualdades e as injustiças sociais, ainda presentes na sociedade brasileira. No entanto, enfatiza que é preciso questionar a forma de atuação dos municípios brasileiros nas suas operações, como acontece no caso do PNAE.

A institucionalização de mercados revela a premência em se adotar estratégias políticas para a reprodução das camadas sociais da agricultura, conforme assinala Abramovay (2007).

Contudo a organização em grupos produtivos é uma das formas buscadas pelas mulheres rurais para fortalecer a sua capacidade produtiva, e minimizar os problemas enfrentados na comercialização (SILIPRANDI e CINTRÃO, 2011).

Quanto aos aspectos organizativos dos fornecedores executores do programa (PNAE) no TZMS pode-se verificar um expressivo número de organização social (pessoas jurídicas) de agricultores familiares em cooperativas e associações que acessam o programa. Verificou-se a existência de seis (06) cooperativas fornecedoras no

território, quatro (04) delas estão localizadas na região da baixada paraibana e outras duas (02) são da região do Cariri Oriental paraibano. Já as quatro (04) associações estão todas situadas na região da baixada litorânea (Tabela 3).

Tabela 3. Organizações da agricultura familiar, fornecedoras de produtos alimentícios da agricultura familiar para merenda escolar (PNAE) nos Territórios da Baixada Litorânea Paraibana no ano de 2015.

COOPERATIVAS	Cidade de localização
Cooperativa de Produção Agropecuária do Assentamento Tiradentes – Ltda	Mari
Cooperativa dos Produtores Nordestinos da Agricultura Familiar	Sobrado
Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores Rurais do Assentamento Nova Vida Ltda	Pitimbu
Cooperativa de Produção e Industrialização da Aquicultura e Agricultura Familiar da Paraíba	Boqueirão
Frutiacu - Cooperativa Agroindustrial de Piabucu - Rio Tinto/PB	Rio Tinto
Cooperativa Agropecuária do Cariri Ltda	Caturité
Cooperativa dos Agricultores e Avicultores do Conde/PB	Conde
Cooperativa Regional dos Produtores Rurais Ltda	Bananeiras
Cooperativa dos Agricultores Familiares do Município de Bananeiras/PB	Bananeiras
Cooperativa Paraibana de Avicultura e Agricultura Familiar	São Sebastião de Lagoa de Roça
Cooperativa dos Fruticultores de Natuba e Região Ltda.	Natuba
ASSOCIAÇÕES	
Associação dos Trabalhadores do Assentamento Chico Mendes	Riachão do Poço
Associação dos Moradores e Produtores Rurais na Agricultura Familiar dos Municípios do Vale do Rio Paraíba	Santa Rita
Associação dos Produtores de Abacaxi de Lagoa de Dentro	Lagoa de Dentro
Associação dos Agricultores Familiares Agroecológicos de Pitimbu	Pitimbu
Associação dos Trabalhadores Rurais de Bela Rosa e Alagadico	Pedras de Fogo
Associação dos agricultores da cidade de Bayeux – PB	Bayeux

Fonte: SGPC (2016).

No TZMN esse número cai para três (03) cooperativas e (02) associações, tanto no TPB como no TVP foi verificado a participação de três (03) cooperativas e uma (01) associação.

Nota-se que o Território da Cidadania TZMS tem maior nível de organização social quando comparado aos demais territórios. Na pesquisa de Costa (2013), neste território foi verificada a importância de políticas públicas como o PNAE, no apoio a organizações da AF, sendo este um importante canal de comercialização dos produtos advindos da AF. Os autores citam como exemplo o caso do Assentamento Nova Vida, (que também dá nome a cooperativa) situado no município de Pitimbu, onde 100% dos agricultores trabalham ou com o PNAE ou com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Para Fornazier e Belik (2012), os Territórios da Cidadania concentram uma série de ações sociais, infraestrutura, capacitações, entre outras, o que pode alterar o ambiente produtivo em algumas regiões, ou promover uma mudança institucional em outros.

Os Territórios da Cidadania recebem recursos e ações oriundas de outros parceiros, que passam a atuar neste Programa Federal, programa este que consegue ir além da discussão do rural, e debater desenvolvimento e cidadania como um todo (SILVA, 2013).

Quanto as cooperativas e associações, constituem-se como importantes alternativas de organização da produção econômica da AF, uma vez que, podem fortalecer os grupos a obterem maior legitimidade e melhores níveis de capital social, e, por conseguinte, melhores resultados em suas atividades agrícolas (SANTOS e CÂNDIDO, 2014).

Neste sentido Costa et al. (2015) afirmaram que conhecer os aspectos da cadeia produtiva e processos sócios organizativos que envolvem um empreendimento coletivo são fundamentais para negociações no âmbito da alimentação escolar. Os pesquisadores referem-se à adequação normativa das organizações, no sentido de que os agricultores familiares e seus empreendimentos coletivos consigam diversificar e escoar a produção, cada vez mais, a partir das políticas públicas de fomento.

Com relação aos dados relacionados a esta pesquisa nota-se que a cooperativa que tem maior acesso ao PNAE em todos os Territórios da Baixada Litorânea é a Cooperativa Agropecuária do Cariri LTDA, situada no município de Caturité. Apesar da sequência de estiagem a cooperativa explora de forma racional a atividade leiteira, gerando assim para os indivíduos que ali residem, os recursos necessários a sua sobrevivência na localidade, e transformando a região numa importante bacia leiteira (ABREU et al., 2008).

Para Costa et al. (2015), o PNAE se apresenta como oportunidade de comercialização. Entretanto, são diversos os desafios no dia-a-dia dos agricultores familiares e suas organizações na busca por acesso a este mercado.

Podemos destacar assim a importância da parceria com os colegiados e outras instâncias de gestão territorial na construção conjunta de propostas para as políticas públicas e no desenvolvimento das ações em nível municipal e territorial.

No tocante ao que se refere a presente pesquisa é considerável o montante de recursos destinados a alimentação escolar, contudo o acesso de fornecimento de

alimentos pelo seguimento da agricultura familiar ainda é baixo quando comparado aos recursos destinados a esse fim.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluímos que o percentual de municípios da Baixada Litorânea Paraibana que executaram o que determina o Art. 14 da Lei 11.947 no âmbito do PNAE, considerando que foi o sexto ano que o programa passou a ser uma política pública para a agricultura familiar (AF), ainda se mostrou baixo, ao que se referem os dados obtidos no ano de exercício 2015. Uma vez, que dos 65 municípios que compõem a região da baixada, apenas 30,77% dos municípios efetuaram o mínimo de compras da AF para a merenda escolar.

Os Territórios da Cidadania Zona da Mata Norte, assim como a Zona da Mata Sul, têm maior alocação de recursos, como também maior número de beneficiários (agricultores familiares) no âmbito do PNAE e cooperativas e associações organizadas quando comparados aos territórios rurais. Porém é o Território do Vale do Paraíba que mais compra da agricultura familiar, sendo 87% dos produtos disponíveis a venda para a merenda escolar.

Portanto, podemos perceber que a categoria familiar enquanto promotora de alimentação de forma saudável e segura vem cumprindo esse papel na medida em que participado processo de fornecimento.

A partir do momento que se volta o olhar sobre os beneficiários, percebe-se que essa política pública (PNAE) ainda é superiormente acessada por homens ao comparar com número de acessos pelas mulheres. Um dado relevante, ao tempo em que os assentados da Reforma Agrária têm prioridade de acesso a essa política pública. E ainda considerando o Programa Nacional de Reforma Agrária, a partir de 2003, ampliou os direitos das mulheres à terra podendo elas serem titulares da terra, consequentemente obtendo a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), assim estando aptas a concorrerem as chamadas públicas.

Enfim, Programa Nacional de Alimentação Escolar nos territórios em questão é capaz de legitimar a sustentabilidade e o desenvolvimento local, assim, é de extrema importância o acompanhamento da política, em questão, verificando a sua efetividade e evolução com o passar dos anos.

REFERÊNCIAS

ABREU, B. S.; NETO, G. M. B.; ARAÚJO, P. S.; DA COSTA BEZERRA, P. T.; NETO, S. F. Cooperativismo como alternativa para o desenvolvimento regional- o exemplo da COAPECAL. **Revista de Geografia (Recife)**, v. 25, n. 3, p. 72-84, 2008.

ABRAMOVAY, R. **Para uma teoria dos estudos territoriais**. In: ORTEGA, A. C.; FILHO, N.A. (Org.). Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Solidaria. Editora: AlÌnea. Campinas, 2007, p. 19-37.

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, p. 595-607, 2009.

BONNAL, P.; CAZELLA, A.A.; DELGADO, N.G. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. 2011. IN: MIRANDA, C.; TIIBURCIO, B.; LEITE, S.; DELGADO, N.G. **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011, 237p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o apoio ao desenvolvimento territorial**. Brasília, 2004. 33p.

CAVALCANTI, J. S. B., WANDERLEY, M. D. N. B., NIEDERLE, P. A. **Participação, Território e Cidadania: Um Olhar sobre a Política de Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Editora: UFPE. Recife, 2014. 442p.

CAZELLA, A. A.; ZIMMERMANN, S. A.; LEITE, S. P. A gestão do programa Territórios da Cidadania no Brasil: análise das ações e políticas implementadas. **Perspectivas Rurales**. v.11, p. 71-107, 2013.

CORREA, V. P. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 03, p. 23-38, 2009.

COSTA, B. A. L.; AMORIM JUNIOR, P. C. G.; SILVA, M. G. As Cooperativas de Agricultura Familiar e o Mercado de Compras Governamentais em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 53, n. 1, p. 109-126, 2015.

COSTA, V. G**. Políticas públicas e agricultura familiar: Uma avaliação do PRONAF em dois assentamentos rurais da Mata Sul Paraibana**. 2013, 140 f. Dissertação (Desenvolvimento e Meio Ambiente) Universidade Federal da Paraíba.2013.

DELGADO, N. G., LEITE, S. P. Políticas de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro: Novas Institucionalidades e Protagonismo dos Atores. **Revista de Ciências Sociais**, v. 54, n. 2, p. 431-473, 2011.

FNDE. **Repasses Financeiros**. Consultada em 01 de dezembro de 2015 em http:// www.fnde.gov.br/programas/ alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas /repas ses-financeiros.

FNDE/SIGPC. **Sistema de Gestão de Prestação de Contas**. Consultada em 26 de novembro de 2016 em https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar#consulta=tipoConsulta%3D2%26anoConcessao%3D2016%26programaId%3DC7%26ufId%3DPB

FORNAZIER, A.; BELIK, W. Políticas de desenvolvimento territorial rural: entre o territorial e o setorial. **Pensamento & Realidade.** Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração-FEA. v. 27, n. 3, p. 126-147 2012.

FORNAZIER, A.; BELIK, W. Políticas Territoriais e Desigualdades no Meio Rural Brasileiro. **Redes**, v. 20, n. 2, p. 47-68, 2015.

GRISA, C. SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado do Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2014.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **1º Salão Estadual dos Territórios Rurais da Paraíba**. Consultada em 08 de agosto de 2016 em http://www.incra.gov. br/paraiba-realiza-1o-salao-estadual-dos-territorios-rurais.

MARQUES, G. P. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Catalão (GO): alguns desafios do Grupo de Mulheres do Movimento Camponês Popular (MCP). **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, v. 3, n. 17, p. 30-44, 2015.

MIN. Ministério da Integração Nacional. **Programa 2029-Desenvolvimento Regional e Territorial Contextualização**. Consultada em 08 de agosto de 2016 em http://www.mi .gov.br /we b/guest/202 9-desenvolvimento-regional-e-territorial.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001. 112 p

PNDE. **Plano Estratégico do Nordeste: Desafios e Possibilidades para o Nordeste do século XXI**. Ministério da Integração Nacional. Recife, 2006, 159p.

OLIVEIRA, L. G.; BATALHA, M. O; PETTAN, K. B. Comparative assessment of the food purchase program and the national school feeding program's impact in Ubá, Minas Gerais, Brazil. **Ciência Rural**, v. 47, n. 1, p. 1-6. 2017.

RAFFESTIN, C. **O que é território?** In: Por uma geografia do poder. São Paulo: Ática, 1993, 269p.

SANTOS, J. E. O. Políticas Públicas na atualidade e seus desafios. *In*: **Anais** do XI Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2015.

SANTOS, J. G.; CÂNDIDO, G. A. Sustentabilidade e Participação Social Cooperativa de Agricultores Familiares no Agreste da Paraíba. **Revista Metropolitana de Sustentabilidade**, v. 4, n. 2, p. 47-63, 2014.

SARAIVA, E. B.; SILVA, A. P. F. D.; SOUSA, A. A. D.; CERQUEIRA, G. F.; CHAGAS, C. M. D. S.; TORAL, N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência Saúde Coletiva**. v. 18, n. 4, p. 927-935. 2013.

SCHIAVINATTO, M. As instituições do desenvolvimento territorial rural: governança, arenas de disputa e visibilidade do rural brasileiro. In: **Anais 36º.** Encontro Anual da ANPOCS, 2012, Águas de Lindóia-SP. 2012.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei N.º 6.856-C**, de 2013. Disponível em http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1477687.pdf. Acesso em 01 de dezembro, 2016.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. As mulheres agricultoras no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Revista de Segurança Alimentar e Nutricional. Campinas**, v. 18, n. 2, p. 12-32, 2011.

SILVA, D. W; GEHLEN, I. A inserção da agricultura familiar no mercado institucional: entre o direito e o acesso ao recurso da política pública. **Tempo da Ciência.** v. 22, n. 43, p. 43-54, 2015.

SILVA, R. M. T. **Território e desenvolvimento rural:** Uma análise da política territorial do MDA em um estudo de caso do Cariri Oriental–PB. 2013, 168 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) Universidade Estadual da Paraíba. 2013.

SIT, **Sistema de Informações Territoriais**. Consultada em 04 de novembro de 2016 em http://sit.mda.gov.br/mapa.php.

SOUSA, J. G. **Política de desenvolvimento territorial rural:** o caso do território da Zona da Mata Norte-PB. 2014, 240 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal da Paraíba. 2014.

SOUZA, C. Federalismo, descentralização e reforma constitucional em contextos de desenvolvimento regional desigual. **Organizações & Sociedade**, v. 4, n.90, p. 127-148, 1997.

SOUZA, P. M. D., PONCIANO, N. J., NEY, M. G., FORNAZIER, A. Análise da evolução do valor dos financiamentos do Pronaf-crédito (1999 a 2010): número, valor médio e localização geográfica dos contratos. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 51, n. 2, p. 237-254, 2013.

Recebido em: 15/01/2022

Aprovado em: 16/02/2022

Publicado em: 18/02/2022