

**Experiências locais de
compras governamentais:**
o caso do Programa Estadual de
Compras da Agricultura Familiar e
Economia Solidária do Rio Grande
do Norte

Marcos Aurélio Freire da Silva Júnior
Joana Tereza Vaz de Moura
Leandro Vieira Cavalcante

LABRural/UFRN



INCT PARTICIPA

- Esta Nota Técnica tem como objetivo apresentar e analisar a implementação do Programa Estadual de Compras da Agricultura Familiar e Economia Solidária do Rio Grande do Norte (PECAFES) entre os anos de 2019-2024.
- Criado em 2019, o Programa foi instituído através de uma proposta de Lei apresentada pela deputada Isolda Dantas (PT) à Assembleia Legislativa do RN, construída coletivamente com as diversas organizações que atuam no campo (movimentos sociais, organizações sociais, sindicatos etc.).
- O PECAFES tem como finalidade garantir a aquisição direta e indireta de produtos da agricultura familiar e de entidades vinculadas à economia solidária. O Governo do Estado do RN compra gêneros alimentícios a fim de abastecer hospitais, escolas, restaurantes populares, presídios, entre outros equipamentos públicos. Com o PECAFES, os fornecedores devem, de maneira obrigatória, adquirir pelo menos 30% desses insumos advindos da agricultura familiar.

- O Programa tem fortalecido a agricultura familiar no estado do RN. Entretanto alguns desafios ainda permanecem, tais como: a falta de intersectorialidade entre as diferentes secretarias governamentais; a dificuldade de organização dos agricultores familiares; o maior alcance do programa; o acesso aos editais; e a falta de assistência técnica.
- Recomenda-se maior articulação entre as secretarias para garantir a compra dos alimentos avindos da agricultura familiar, além de sistematização das informações por parte da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar (SEDRAF). Também se faz necessário o comprometimento da fiscalização pelas organizações sociais, buscando aprimorar a política e fortalecer os diversos grupos sociais que se beneficiam dela.

A preocupação governamental em torno da alimentação tem relação com o crescimento da população urbana mundial e com as dificuldades dos sistemas alimentares que abastecem a população (Grisa; Schneider; Vasconcellos, 2020). A questão da fome tem sido uma pauta constante na Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO/ONU), movendo as decisões políticas em diversos países no que tange às tomadas de decisão de governos a fim de superar esse problema.

Desde a década de 1990, o governo brasileiro tem instituído políticas públicas voltadas ao fomento da agricultura familiar. Dois dos maiores exemplos dessas políticas são o PAA e o PNAE. O PAA é um programa executado por municípios e estados com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que tem como objetivo comprar alimentos da agricultura familiar através de chamadas públicas e que dispensam licitação. Os alimentos comprados são destinados a abastecer presídios, restaurantes populares, cozinhas comunitárias e outros estabelecimentos públicos.

A preocupação governamental em torno da alimentação tem relação com o crescimento da população urbana mundial e com as dificuldades dos sistemas alimentares que abastecem a população (Grisa; Schneider; Vasconcellos, 2020). A questão da fome tem sido uma pauta constante na Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO/ONU), movendo as decisões políticas em diversos países no que tange às tomadas de decisão de governos a fim de superar esse problema.

Desde a década de 1990, o governo brasileiro tem instituído políticas públicas voltadas ao fomento da agricultura familiar. Dois dos maiores exemplos dessas políticas são o PAA e o PNAE. O PAA é um programa executado por municípios e estados com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que tem como objetivo comprar alimentos da agricultura familiar através de chamadas públicas e que dispensam licitação. Os alimentos comprados são destinados a abastecer presídios, restaurantes populares, cozinhas comunitárias e outros estabelecimentos públicos.

Já o PNAE, criado em 1950, foi pensado como uma política para merenda escolar e atualmente é reconhecido mundialmente como a política pública de alimentação escolar mais longínqua. O PNAE tem como objetivo destinar pelo menos 30% das compras de alimentação de produtos da agricultura familiar.

A crise alimentar fomentada por questões como desmatamento, utilização de agrotóxicos, ultra processamento e concentração de meios de produção tem aumentado as desigualdades sociais. Com isso, a pauta da alimentação e as formas de produção e consumo chegam à arena pública brasileira movida pela urgência de novas formas de organizar a dinâmica dos sistemas alimentares. Esse movimento ficou conhecido como “politização da alimentação” (Grisa; Ávila; Cabral, 2021). Para os autores, apesar de não ser algo novo, a constituição da alimentação como um problema público tem passado por um processo de intensificação nas últimas décadas, se tornando uma alternativa na superação da crise alimentar. Essa politização acarreta disputas de interpretações e práticas em relação à produção, consumo e gestão (Portilho, 2020) e está expressa em distintas frentes:

a) ações individuais de consumo político (como o veganismo), ações coletivas em prol de novas formas de produção, comercialização e consumo (como as feiras agroecológicas e movimento slow food)

b) iniciativas da esfera privada e da economia solidária (restaurantes e estabelecimentos que incorporam alimentos da agricultura familiar) (Grisa; Ávila; Cabral, 2021).

Nos últimos anos, houve uma urgência ainda maior de fortalecer os sistemas alimentares sustentáveis no Brasil e fomentar a comercialização de produtos da agricultura familiar. Assim, novas políticas, como as de compras governamentais, têm surgido em diversos entes federativos no Brasil. Nesse sentido, essas novas políticas abriram novas perspectivas de mercado para a agricultura familiar, fomentando o desenvolvimento e a economia local dos pequenos municípios, como veremos a seguir.

A partir do final da década de 2000, experiências de compras governamentais, ou compras públicas, foram surgindo de maneira mais sistemática em outros níveis de governança, sobretudo, nos governos subnacionais, impactando na economia e na cadeia produtiva de alimentos, a partir do estímulo à produção por parte de associações e cooperativas. Essas políticas fazem parte do que Grisa e Schneider (2014) chamaram de “terceira geração de políticas públicas para a agricultura familiar”, que tinham como objetivo construir mercados baseados nos princípios da segurança alimentar e sustentabilidade ambiental. Apesar de as compras governamentais de produtos da agricultura familiar não serem políticas novas no Brasil, algumas experiências locais foram implementadas em um período recente e podem representar um avanço para uma a questão da alimentação e das políticas públicas.

Em 2019, foi sancionada pela governadora Fatima Bezerra (PT/RN) a lei que cria o Programa Estadual de Compras da Agricultura Familiar e Economia Solidária (PECAFES). De proposição da deputada Isolda Dantas (PT), a política tem como principal objetivo garantir a aquisição dos produtos da agricultura familiar e de empreendimentos solidários pelo governo estadual com a finalidade de repasse às escolas públicas, hospitais, presídios e demais órgãos do governo.

O PECAFES tem como base alguns programas federais, como o PAA criado em 2003, e o PNAE, criado em 1957 (merenda escolar) e reestruturado em 2003. Esses programas foram criados com o objetivo de fortalecer a agricultura familiar, especialmente no que se refere à dificuldade de comercialização dos seus produtos, tratando-se de uma demanda antiga dos movimentos sociais, associações e organizações não-governamentais que atuam no campo no Brasil.

Assim como as políticas nacionais, o PECAFES visa atender às demandas dos diversos atores que promovem o desenvolvimento rural do país: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura no RN (FETARN), a Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Rio Grande do Norte (FETRAF), além das diversas cooperativas e associações presentes nos 10 Territórios da Cidadania do Rio Grande do Norte.

A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar (SEDRAF) é a responsável por gerenciar o Programa, assumindo 50% das decisões referentes ao PECAFES. Por sua vez, os demais 50% são subdivididos pelas demais secretarias e órgãos beneficiados, como a Secretaria de Estado do Trabalho, Habitação e Assistência Social (SETHAS), a Fundação de Atendimento Socioeducativo (FUNDASE) e a Secretaria de Estado da Saúde Pública (SESAP), entre outros (Bezerra et al., 2024).

O PECAFES está intrinsecamente ligado às políticas de compras governamentais, pois busca integrar as aquisições públicas com a promoção da agricultura familiar. Além disso, o Programa se alinha com iniciativas mais amplas que visam assegurar o direito à alimentação adequada, conforme estabelecido pela Lei Federal nº 11.346/2006, que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Essa articulação é fundamental para promover um sistema alimentício que priorize não apenas a quantidade, mas também a qualidade dos alimentos disponíveis para a população.

O Programa tem como finalidade garantir a aquisição direta e indireta de produtos agropecuários, extrativistas e resultantes da atividade pesqueira, in natura e beneficiados, produzidos por agricultores e agricultoras ou suas organizações socioeconômicas rurais, por povos e comunidades tradicionais e pelos beneficiários e beneficiárias da agricultura familiar como forma de assegurar o desenvolvimento rural sustentável, a promoção da segurança e soberania alimentar e nutricional e auxiliar na geração de trabalho e renda. O programa também coloca questões como a economia solidária no radar dos espaços urbanos, sobretudo, nas periferias (Moura; Knox; Silva Júnior, 2021).

De acordo com a Lei que instituiu o programa, 30% dos produtos e serviços adquiridos pelo Governo do Estado precisam ser originados da agricultura familiar, incluindo produtos do setor têxtil, como os lençóis e vestimentas para hospitais ou uniformes escolares e uniformes de apenados. O Programa tem uma característica interessante: favorece organizações da agricultura familiar formadas majoritariamente por mulheres, jovens e comunidades tradicionais, contribuindo para a superação de desigualdades sociais e econômicas presentes nesses grupos. O Governo de Fátima Bezerra (PT), em 2019, adquiriu cerca de 5 milhões de alimentos via PECAFES. No ano de 2023, foram priorizadas as aquisições junto às SEEC, através do PNAE, chegando a 9 milhões de reais de compras feitas em contrato com 48 associações e cooperativas. Nas unidades de saúde, por meio da SESAP, esse valor chegou a 1,7 milhões de reais, com 11 associações e/ou cooperativas, totalizando 10,7 milhões de reais em compras de produtos da agricultura familiar.

No RN há 102 cooperativas e associações da agricultura familiar aptas ao atendimento das demandas do Programa (Siraf, 2024). Entretanto, apenas 8 encontravam-se registradas, em 2023, como fornecedoras nos dados da SEDRAF, correspondendo a 8% do valor total estadual.

Em 2024, haviam 11 associações que possuíam credenciamento ativo para fornecer produtos para a SESAP. No âmbito do PNAE/SEEC, encontram-se 20 associações, 28 cooperativas e 7 grupos informais no processo de fornecimento de alimentos. Hoje existem cooperativas e associações dos territórios do Seridó, Mato Grande, Sertão do Apodi, Terras Potiguaras, Sertão Central Cabugi e Litoral Norte, Trairi, Alto Agreste Litoral Sul, Potengi e Alto Oeste, participando ativamente do PECAFES.

Para acessar o programa, as instituições da agricultura familiar (cooperativas, agricultores, associações) se cadastram no portal eletrônico criado pelo Governo do Estado do RN em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). A fiscalização do programa, no que tange o crédito e os prazos de pagamento, é realizada com o intermédio do Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater-RN), seja nas compras públicas (diretas) e nas compras para presídios e restaurantes populares (indiretas, pois necessitam de licitação).

Avanços, limites e recomendações

A criação do PECAFES é resultado da forte interação de diversas organizações sociais (movimentos, sindicatos, organizações) que conseguiram estabelecer um diálogo com os representantes do governo estadual, especialmente, em função da janela de oportunidades aberta com a eleição da governadora Fátima Bezerra. “Embora já houvesse reivindicações para a constituição de um programa [...] nas discussões das Conferências Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional, a pauta só conseguiu espaço após a mudança política na gestão do estado” (Cabral e Ávila, 2023, p. 28).

Avanços, limites e recomendações

Mostra-se um avanço significativo de enfrentamento à insegurança alimentar proposto pelo governo e também na garantia de potencializar a agricultura familiar potiguar. Entretanto, o PECAFES ainda enfrenta alguns desafios, como a falta de diálogo entre a SEDARF e a Secretaria de Estado da Agricultura, da Pecuária e da Pesca (SAPE). Percebe-se que a Sape, apesar de possuir uma Subcoordenadoria de Agricultura Familiar, não possui relação ou proximidade direta com o Programa.

Avanços, limites e recomendações

Para além das capacidades administrativas, faz-se necessária a efetivação das capacidades políticas por parte dos burocratas da SEDRAF no processo de consolidação do Programa. Portanto, o governo deverá se articular com os diferentes grupos e movimentos sociais, além de secretarias e órgãos governamentais, a fim de mostrar a viabilidade da política e gerar esclarecimentos sobre sua necessidade (Moura, Silva Júnior e Knox, 2021).

Notou-se, também, a dificuldade no fornecimento das informações acerca de alimentos entregues pelo Programa. Isso implica dizer que a SEDRAF não tem o acesso aos tipos e as quantidades de alimentos que são entregues pelas cooperativas e associações aos hospitais e demais equipamentos públicos de forma acessível.

INCT Participa
inctparticipa.org
inctparticipa@gmail.com



INCTPARTICIPA