

CARNES

Diagnóstico sobre a oferta e demanda de **carnes da agricultura familiar para o PNAE no estado do **Rio Grande do Norte****

Natal, Brasil

2022

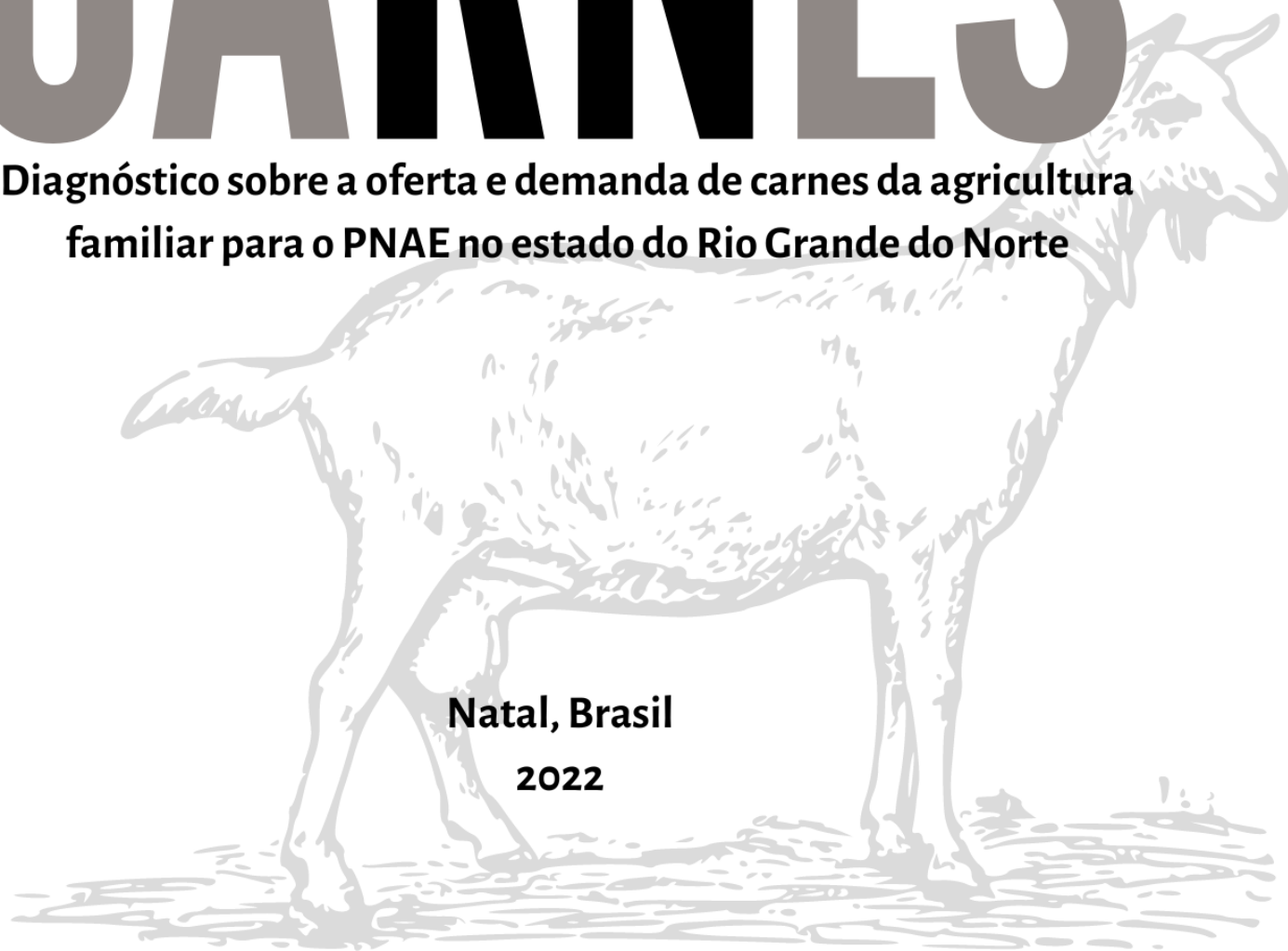


CARNES

Diagnóstico sobre a oferta e demanda de carnes da agricultura familiar para o PNAE no estado do Rio Grande do Norte

Natal, Brasil

2022



CARNES

Diagnóstico sobre a oferta e demanda de carnes da agricultura familiar para o PNAE no estado do Rio Grande do Norte

Viviany Moura Chaves

Carla Djaine Teixeira

Cecília Rocha

Clélia de Oliveira Lyra

Larissa Mont'Alverne Jucá Seabra

Sávio Marcelino Gomes

Severina Carla Vieira Cunha Lima

Fábio Resende de Araújo

Michelle Cristine Medeiros Jacob

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Ficha Catalográfica feita pelo editor

C512c

Chaves, Viviany *et al.* (org.)

CARNES: Diagnóstico sobre a oferta e demanda de carnes da agricultura familiar para o PNAE no estado do Rio Grande do Norte [recurso eletrônico] / Chaves, Viviany (org). - 1ª ed. Natal, RN: Insecta Editora, 2022. 87p.; PDF.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-65-995578-7-3 (e-book)

1. Carnes. 2. Alimentação escolar. 3. Sustentabilidade.

CDD 613

É proibida a duplicação ou reprodução deste volume, no todo ou em parte, sob quaisquer formas ou por quaisquer meios (eletrônico, mecânico, gravação, fotocópia, distribuição na Web e outros), sem permissão expressa do editor e dos autores.

Insecta Editora

Natal, Rio Grande do Norte - Brasil

Lista de abreviaturas

ABP - Associação Brasileira da Piscicultura

AF - Agricultura Familiar

ALRN - Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte

ANORC - Associação Norte-Riograndense de Criadores

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

AEE - Atendimento Educacional Especializado

CAE - Conselho de Alimentação Escolar

CEASA - Centrais de Abastecimento

CECANE - Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar

COOAFARN - Cooperativa Central da Agricultura Familiar do Estado do Rio Grande do Norte

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento

CONSEA - Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional

COOAPESCA - Cooperativa da Agricultura Familiar e da Pesca Artesanal do Estado do Rio Grande do Norte

CRMV - Conselho Regional de Medicina Veterinária

DAP - Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

DIGAE - Diretoria de Gestão de Atividades Estudantis

DRAE - Diretorias Regionais de Alimentação Escolar

EMATER - Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural

EEx - Entidade Executora

FEPERN - Federação dos Pescadores e Aquicultores Artesanais do Rio Grande do Norte

FECOP – Fundo Estadual de Combate à Pobreza

FETARN – Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Rio Grande do Norte

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDIARN – Instituto de Defesa e Inspeção Agropecuária

IFRN – Instituto Federal do Rio Grande do Norte

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LabNutrir – Laboratório Horta Comunitária Nutrir

LabGov – Laboratório de Governança Pública

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MC – Ministério da Cidadania

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MP – Ministério Público

PBF – Programa Bolsa Família

PECAFES – Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária

PEDESPA – Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e da Aquicultura do Rio Grande do Norte

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

POA – Produtos de Origem Animal

RN – Rio Grande do Norte

SAPE – Secretaria da Agricultura, da Pecuária e da Pesca

SEDEC – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico

SEDRAF - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar

SEEC - Secretaria de Estado da Educação da Cultura do Esporte e do Lazer

SESAP - Secretaria de Estado da Saúde Pública do Rio Grande do Norte

SETHAS - Secretaria de Estado do Trabalho da Habitação e da Assistência Social

SIF - Serviço de Inspeção Federal

SIM - Serviço de Inspeção Municipal

SISBI-POA - Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal

SISEPA - Sistema Estadual da Pesca e da Aquicultura do Rio Grande do Norte

SUASA - Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária

SUASE - Subcoordenadoria de Assistência ao Educando

SUCOP - Subcoordenadoria de Pesca do RN

SUVISA-RN - Subcoordenadoria de Vigilância Sanitária

UEx - Unidade Executora

UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Lista de recursos gráficos

Box 1. Conceitos-chave utilizados para análise dos entraves para a oferta e demanda de carnes da agricultura familiar para o mercado institucional do PNAE no estado do Rio Grande do Norte.

Figura 1. Arranjo institucional de organizações envolvidas na aquisição de gêneros de origem animal da agricultura familiar, em especial carnes, pelo PNAE no RN.

Figura 2. Competências nas etapas de fiscalização da cadeia da carne. Figura adaptada de José Roberto, IDIARN.

Figura 3. Limites de comercialização dos produtos de origem animal, conforme Lei Federal nº 7.898/89. Figura adaptada de José Roberto, IDIARN.

Figura 4. Distribuição dos biomas Caatinga e Mata Atlântica no estado do Rio Grande do Norte. Fonte: Adaptado de Serviço Florestal Brasileiro (2018).

Figura 5. Esquematização da árvore de problemas sobre a aquisição de carne de produção da Agricultura Familiar no PNAE pelas redes de escolas no RN. Fonte: os autores.

Quadro 1. Principais mudanças na execução do PNAE durante a pandemia, considerando as categorias alimentação escolar, agricultura familiar e orçamento. Fonte: Elaborado com base nas resoluções 2, 6 e 20 de 2020 do FNDE (Brasil, 2020d, 2020b, 2020c).

Quadro 2. Estimativas do potencial produtivo de carnes da agricultura familiar no RN. Fonte: elaborado com dados cedidos pela CONAB, COOAFARN, IBGE e Subcoordenadoria de Pesca do RN (SUCOP)

Quadro 3. Cadastros de Serviços de Inspeção no RN, 2022. Fonte: elaborado com dados do e-SISBI.

Quadro 4. Fatores que impedem a ampliação da oferta e demanda de carnes da agricultura familiar na alimentação escolar no RN. Fonte: os autores.

Tabela 1. Divisão das redes educacionais do Rio Grande do Norte. Fonte: elaborada com dados cedidos pelo FNDE em 2021.

Tabela 2. Aquisição de carnes (kg) da agricultura familiar via PAA no estado do Rio Grande do Norte, entre os anos de 2010 e 2021. Fonte: dados cedidos pela CONAB e EMATER.

Tabela 3. Demanda e aquisição de carnes da agricultura familiar para o PNAE no RN em 2019. Fonte: dados cedidos pelo CECANE/RN.

Sumário

1. Introdução.....	14
2. Execução do PNAE: antes e depois da pandemia da Covid-19.....	22
2.1. Gestão do PNAE: quem executa e como acontece?	22
2.1.1. Quem executa?	22
2.1.2. Como acontece?.....	24
2.2. Pandemia da Covid-19 e seus efeitos na alimentação escolar dos brasileiros.....	27
3. Arranjo institucional.....	31
3.1. Produção de alimentos de origem animal pela agricultura familiar no RN.....	33
3.2. Regulação e controle da produção e comercialização	36
3.3. Potencial consumo pelo PNAE na rede educacional do RN	47
4. Panorama geral de carnes da agricultura familiar no RN.....	50
4.1 Potencial produtivo de carnes pela agricultura familiar no RN.....	50
4.2. Potencial de oferta de carnes pela agricultura familiar no RN	54
4.3. Demanda, aquisição e percentual de sucesso na compra de carnes da agricultura familiar para o PNAE.....	56
4.4. Outros aspectos ligados à ampliação do potencial produtivo de carnes pela agricultura familiar e de aquisições pelo PNAE no RN	59
4.4.1. Padrões ambientais do RN	59
4.4.2. Iniciativas municipais e estaduais adotadas para aumentar a produção e aquisição de carnes	63

5. Recomendações: nós críticos e eixos de soluções	69
5.1. Recomendações quanto a articulação entre os atores.....	73
5.2. Recomendações quanto à baixa aquisição pelas EEx.....	77
5.3. Recomendações quanto à baixa adequação sanitária dos produtores locais.....	79
6. Conclusão	83
Referências.....	85
APÊNDICE	96

Resumo executivo

No estado do Rio Grande do Norte, apesar de algumas iniciativas locais (i.e., inclusão de novas leis e projetos estratégicos, consórcios públicos intermunicipais, elaboração de novos selos para a agricultura familiar e beneficiamento de pescados) a aquisição de produtos da agricultura familiar no PNAE é ainda pequena.

No Rio Grande do Norte, o potencial de oferta da agricultura familiar é maior do que a demanda indicada pelas chamadas públicas que, por sua vez, é maior do que a quantidade adquirida via processos de compra institucional. Isso indica que há um relevante potencial de oferta de carnes a ser explorado pela agricultura familiar no mercado institucional do PNAE.



Instituições de Ensino



Economia local

Qualidade da dieta de escolares



Um aumento na aquisição de carnes da agricultura familiar, via Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), pode causar impactos positivos na qualidade da dieta de escolares, no desenvolvimento econômico local e no uso de recursos naturais envolvidos na atividade agropecuária.

Resumo executivo

Os nós críticos (fragilidades internas) do processo atual que levam à fraca aquisição de produtos cárneos da agricultura familiar no PNAE incluem: 1) Ausência ou baixo recurso de contrapartidas locais para o orçamento do PNAE; 2) Processos licitatórios com etapas pouco acessíveis aos produtores; 3) Pouca articulação entre os atores governamentais locais que poderiam propor soluções para a problemática; 4) Comunicação frágil entre produtores locais e entidades executoras (EEx); 5) Quantidade e estrutura dos abatedouros insuficientes; 6) Acesso aos selos de inspeção sanitária: SIM, SIE, SISBI-POA e/ou Selo Arte.

Para desmanchar os nós críticos da problemática, indicamos três eixos de intervenção com ideias de soluções, relacionados à:

(1) Articulação entre os atores envolvidos, envolvendo a criação de comitês e comissões sobre o tema em diferentes níveis governamentais que possam conectar instituições e grupos interessados; capacitação dos Conselhos de Alimentação Escolar sobre o tema; uso de planejamentos estratégicos e suas diversas ferramentas nos planejamentos locais; e, por fim, criação de indicadores de monitoramento para avaliar o consumo de carne de produção da agricultura familiar no PNAE pelas redes de escolas no RN.

(2) Melhorias no processo de aquisição pelas EEx, incluindo: assegurar a manutenção das atuais contrapartidas locais e aumentar o número de entes governamentais que as destinam; Inclusão de todos os recursos estaduais destinados a compra institucional de alimentos na Lei do PECAFES, não apenas os do Fundo Estadual de Combate à Pobreza; indução à criação de leis similares às Compras Institucionais (nível federal) e ao PECAFES (nível estadual) para os municípios; oferecimento de capacitações com esse público para facilitar a obtenção dos requisitos para participar do processo de compras e; por fim, consolidação de mapa crowdsourcing contendo informações dos produtores rurais do estado do Rio Grande do Norte, semelhantes ao produzido pelo CECANE/UFRN com apoio do LabNutrir e do LabGov da UFRN.

(3) Avanços na adequação sanitária dos produtores locais, envolvendo: expansão e manutenção das unidades de abate e processamento públicas por meio de consórcios regionais; estabelecimento de processos mais inclusivos para pequenos produtores do SISBI-POA; e estruturação dos Serviços de Inspeção Municipais (SIM), realização de concurso e contratação de fiscais (principalmente Médicos Veterinários) para os SIM e SIE

1. Introdução

Apresentamos neste relatório um diagnóstico das dificuldades para aquisição de carnes provenientes da agricultura familiar para a alimentação escolar no Rio Grande do Norte. Partimos do pressuposto de que um aumento na aquisição local de carnes pode causar impactos positivos na qualidade das dietas escolares, no desenvolvimento econômico local e no uso de recursos naturais envolvidos na atividade agropecuária.

O Brasil coordena um dos maiores e mais bem sucedidos programas de alimentação escolar no mundo, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O PNAE, gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), oferece refeições escolares para todo e qualquer estudante da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculado em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias conveniadas com o poder público (Brasil, 2009). A publicação da Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, foi uma conquista de esforço intersetorial, protagonizada pelo governo federal em parceria com a sociedade civil por meio do extinto Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). A Lei considera os seguintes eixos prioritários para a execução do programa: universalidade, equidade, inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, participação da comunidade no controle social, apoio ao desenvolvimento sustentável e a garantia do direito à alimentação escolar.

Uma das estratégias para prossecução dos eixos prioritários do PNAE é a aquisição de produtos locais da agricultura familiar. A Lei 11.947 prevê que no mínimo 30% dos recursos financeiros para a compra de alimentos no programa sejam gastos com produtos da agricultura familiar, priorizando os assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e remanescentes de quilombos (Brasil, 2009). As diretrizes



167 municípios



2 técnicos da defesa aptos a desenvolver fiscalização sanitária de carnes e pescado



3 abatedouros sob gerência do IDIARN e previsão de entrega de 14 novos abatedouros pela SEPA



3 consórcios públicos entre municípios, com potencial de até 8



8 serviços de inspeção ativos no sistema SISBI



11 selos SISBI

sobre a inserção da agricultura familiar no PNAE abriram um precedente histórico em relação às compras institucionais, contribuindo para: a redução da pobreza e insegurança alimentar no campo, incentivos à organização das famílias agricultoras através do cooperativismo e associativismo, fortalecimento do tecido social pela dinamização da economia local e, por fim, a ampliação da oferta de alimentos de qualidade para os estudantes (Amorim et al., 2020). A lista dos benefícios de incluir produtos da agricultura familiar no PNAE também é ampliada pelas evidências que apontam que a produção de alimentos em pequenas propriedades é a espinha dorsal da segurança ali-

mentar global (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2014; Tscharntke et al., 2012).

A aquisição de alimentos da agricultura familiar no PNAE tem o potencial de fortalecer o eixo estratégico da política denominado como *apoio ao desenvolvimento sustentável*. No Brasil, o PNAE é responsável pela refeição escolar de cerca de 40,2 milhões de estudantes (Brasil, 2021a; World Food Programme, 2020). A relação da agricultura familiar com os programas de alimentação escolar tem potencial de apoiar a transição para sistemas alimentares mais sustentáveis e ambientalmente sensíveis,

a partir da oferta e demanda estável de produtos locais (World Food Programme, 2013), redução no desperdício de alimentos e uso eficiente dos recursos naturais como solo e água (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2013). Os programas também têm potencial de geração de empregos e crescimento econômico local (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2020; Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition, 2015), fatores essenciais para a redução da pobreza e insegurança alimentar no campo, para a organização das famílias agricultoras em cooperativas e associações e, por fim, para a dinamização da economia local.

Do ponto de vista nutricional, o PNAE supre uma demanda importante de energias totais e proteínas na dieta dos brasileiros, sobretudo no caso daqueles em fases críticas do desenvolvimento e com menor poder aquisitivo. A alimentação escolar é a refeição mais estável do dia para estudantes que vivem em domicílios em situação de insegurança alimentar moderada ou grave (Amorim et al., 2022; Locatelli et al., 2017). Principalmente no caso desses estudantes, a presença de carnes nas refeições escolares possui um papel importante para a oferta de energia e nutrientes essenciais para a saúde (Batra et al., 2016; Neumann et al., 2007). No âmbito do PNAE, a aquisição de carnes da agricultura familiar para a alimentação escolar encontra entraves. Representantes da agricultura familiar, por exemplo, relatam dificuldades para atender à legislação sanitária vigente relacionada ao abate, às estruturas de armazenamento e ao transporte (Cruz & Assis, 2019). A produção e comercialização de carnes pela agricultura familiar também é restringida pelos frigoríficos industriais, que pela concentração de poder econômico têm demonstrado um importante potencial em influenciar o curso de decisões públicas no Brasil (Jacob & Azevedo, 2020).

Reconhecemos que dentro do panorama das dietas globais, a carne é um dos grupos de alimentos que mais se destaca como nocivo à susten-

tabilidade do planeta e promotor de desigualdades sociais (Willett et al., 2019). Dietas com redução do consumo de carne podem reduzir custos diretos e indiretos com saúde, bem como custos sociais das emissões de gases de efeito estufa, além da redução do desmatamento necessário para cultivo de carne bovina, preservação da biodiversidade e, por fim, arrefecimento dos conflitos por terra (Raphaely & Marinova, 2014). Por outro lado, acreditamos que as formas de produção e comercialização das carnes devem ser analisadas. Por exemplo, é importante considerar que grande parte dos problemas associados à produção de carne estão associados à pecuária industrial intensiva e não à produção pecuária sustentável em pequena escala (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2019). O relatório *A Política da Proteína* recém publicado pela IPES Food (2022), enfatiza a necessidade ponderar os diferentes contextos e sistemas de produção (agro-silvo-pastoris, pastoris, pesca artesanal e outros modelos agroecológicos) e consumo de carnes, já que a segurança alimentar e rendimento financeiro de muitas comunidades agrícolas depende disso.

Além disso, considerar o cenário da exclusão da carne na alimentação escolar pode impactar negativamente o comércio local de pequenos criadores de caprinos, galinhas, pescados, ou mesmo contribuir para o aumento da situação de insegurança alimentar na população que tem a alimentação escolar como refeição mais estável do dia. Por essas razões, acreditamos que, ao invés da sua exclusão, a preocupação com a origem e diversidade das carnes servidas na alimentação escolar seja mais relevante no contexto do desenho de uma proposta para o alcance do desenvolvimento sustentável no PNAE.

O caso do estado do Rio Grande do Norte (RN) é ilustrativo das dificuldades de aquisição de carnes da agricultura familiar pelo PNAE. O RN é destaque na produção de caprinos, galináceos e pescado e, apesar disso, em 2019, considerando os dados de aquisição da agricultura familiar para o PNAE, apenas três dos 31 municípios analisados adquiriram produtos

cárneos da agricultura familiar. Por que isso acontece? Mobilizados por essa problemática, delimitamos o estado do RN como um case a ser investigado. Este relatório apresenta os resultados de nossa pesquisa, que buscou diagnosticar os fatores relacionados aos entraves na comercialização de carnes da agricultura familiar para a alimentação escolar.

Durante o ano de 2021, constituímos um grupo de trabalho interinstitucional entre a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN, Brasil) e a Toronto Metropolitan University (Canadá). Nosso grupo, o *GT-Sistemas Alimentares*, nasceu com o objetivo de levantar e analisar dados que nos permitissem diagnosticar os entraves para a oferta e demanda de carnes da agricultura familiar para o mercado institucional do PNAE no estado do Rio Grande do Norte. Consideramos diversas lentes de análise ao incluir na elaboração deste relatório professoras(es) e alunas(os) de pós-graduação com atuação nas áreas de Nutrição, Saúde Pública, Administração Pública, Ciências Sociais e Economia. Além disso, como parte da nossa metodologia, o relatório ainda passou por uma fase de consulta a atores-chave, de diferentes setores, interessados na construção coletiva de estratégias para ampliar a participação da agricultura familiar no mercado institucional do PNAE.

Como procedemos na elaboração desse diagnóstico? Começamos pela elaboração do arranjo institucional, em que reunimos as instituições relacionadas com a produção, regulação e consumo de alimentos de origem animal no âmbito do PNAE. Com base nessa lista de instituições, identificamos atores-chave que no decorrer da produção desse diagnóstico foram nossos parceiros, sobretudo ao fornecer os dados que subsidiaram nossas análises. Aproveitamos aqui para agradecer e citar nominalmente as instituições que esses atores representam: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto de Defesa e Inspeção Agropecuária (IDIARN), Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), Centro Colaborador em

Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE/UFRN), Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar (SEDRAF), Cooperativa Central da Agricultura Familiar do Rio Grande do Norte (COOAFARN), Subsecretaria de Assistência ao Educando (SUASE) da Secretaria de Estado de Educação e Cultura do Rio Grande do Norte (SEEC), Secretaria de Pesca e Conselho Regional de Medicina Veterinária (CRMV), e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Por meio dos dados obtidos junto a essas instituições conseguimos:

- (1) Estimar o *potencial produtivo* da agricultura familiar pelos dados dos diferentes tipos e quantidades de carne produzidos no estado, de acordo com associações de produtores e instituições como a CONAB, IBGE etc.;
- (2) Estimar o *potencial de oferta* da agricultura familiar pelos dados das carnes adquiridas via compras públicas no contexto de programas tais como o Programa de Aquisição de Alimentos, o PAA;
- (3) Estimar a *demand*a por meio de consulta às chamadas públicas das Entidades Executoras (EEx) do PNAE;
- (4) Estimar a *aquisição* por meio dos comprovantes das compras institucionais.
- (5) Estimar o *percentual de sucesso* do processo de compra, por meio dos dados da quantidade demandada e da quantidade adquirida.

Os conceitos adotados como potencial de oferta, demanda, aquisição, entre outros presentes no relatório, estão sistematizados no Box 1.

Box 1. Conceitos-chave utilizados para análise dos entraves para a oferta e demanda de carnes da agricultura familiar para o mercado institucional do PNAE no estado do Rio Grande do Norte.

Potencial produtivo. Refere-se à quantidade e tipos de carnes produzidos pela agricultura familiar no estado do RN. Adquirimos os dados que ilustram o potencial produtivo por meio de associações e cooperativas da agricultura familiar, bem como em consulta a dados secundários de instituições tais como: CONAB, IBGE e Subcoordenadoria de pesca do RN.

Potencial de oferta. Refere-se à quantidade de produtos cárneos que os agricultores familiares do Rio Grande do Norte têm fornecido aos programas públicos. Este potencial é ilustrado pela série histórica de tipos e quantidades de carnes ofertadas ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) pelos agricultores entre 2010 e 2021. O nosso potencial de oferta usa os dados do PAA como base. Acreditamos que os dados desse programa expressem melhor o potencial de oferta porque a agricultura familiar no RN consegue vender mais para o PAA do que para o PNAE.

Demanda. Refere-se à quantidade de carne demandadas pelas EEx do PNAE no RN. Baseamos o quantitativo da demanda na quantidade de carne (quilos e tipo) contida em cada contrato destinado à alimentação escolar advinda da agricultura familiar. Nossa principal fonte de dados, neste caso, são os contratos públicos (n=32) disponibilizados pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE).

Solicitação. Sinônimo de demanda.

Aquisição. Refere-se à compra institucional de carnes provenientes da agricultura familiar realizada pelas EEx do PNAE. Nossa principal fonte de dados foram os comprovantes das compras institucionais consolidadas.

Percentual de sucesso. Calculado por meio da razão entre quantidade adquirida pela quantidade demandada e, na sequência, multiplicando-se o resultado desse quociente por 100.

Após a consolidação de uma primeira versão desse relatório, partimos para a fase de validação do nosso material junto aos atores sociais. Esses atores representam as organizações do arranjo institucional que estão envolvidas na produção, regulação e aquisição de gêneros de origem animal da agricultura familiar, em especial carnes, pelo PNAE no RN. A validação com esses membros aconteceu em duas fases. Na primeira, enviamos a versão parcial do relatório para apreciação e correções. Na segunda, trabalhamos com esses atores em uma oficina presencial. Nessa ocasião, atuamos em três grupos, divididos com base nos três eixos de intervenção propostos no relatório. Nosso objetivo era avaliar as ideias

inicialmente apresentadas e ouvir possíveis novas soluções. Após a oficina, todo o material foi transcrito e sumarizado para que pudéssemos visualizar os principais pontos a serem modificados na versão inicial do documento. A versão atual do relatório incorpora as sugestões e correções feitas por esses atores nas fases de validação.

Este relatório está organizado da seguinte forma. Na próxima seção, fazemos uma apresentação geral sobre a execução do PNAE, apontando aspectos da gestão do programa antes e depois da pandemia da Covid-19. Na seção três, apresentamos o arranjo institucional produzido no contexto desse diagnóstico, contemplando aspectos da produção, regulação e potencial de consumo das carnes produzidas pela agricultura familiar no PNAE. Na seção quatro, apresentamos os resultados do potencial de compra, demanda e aquisições de carnes no estado. Por fim, na última seção, fazemos recomendações para inserção de carnes advindas da agricultura familiar na alimentação escolar.

Esperamos que este relatório possa ampliar as possibilidades de diálogo entre os diferentes atores-chave ligados à produção, regulação e aquisição de alimentos para a alimentação escolar para que possam juntos construir caminhos que levem à ampliação dos canais de participação da agricultura familiar no relevante mercado institucional do PNAE.

2. Execução do PNAE: antes e depois da pandemia da Covid-19

2.1. Gestão do PNAE: quem executa e como acontece?

2.1.1. Quem executa?

Para compreendermos como funciona a gestão do PNAE, apresentamos a rede de instituições e atores que compõem o programa, bem como as principais etapas para sua boa execução.

Em relação a quem operacionaliza o PNAE, a seguir destacamos a atuação dos três principais núcleos de gestão.

1) Órgãos gestores

Os órgãos gestores são responsáveis pela estruturação, financiamento, regulamentação e execução do programa em todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal). São órgãos gestores:

- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE): ente na esfera federal responsável pela definição das regras do programa e
- pelo processo de financiamento e execução da alimentação escolar.
- Entidades Executoras (EEx): secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como os responsáveis técnicos do PNAE nas escolas federais.
- Unidade Executora (UEx): sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, vinculada à escola, sem fins lucrativos, que pode ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas. As UEx podem ser chamadas de Caixa Escolar, Associação de Pais e Mestres, Círculo de Pais e Mestres ou Unidade Executora.

Representam a comunidade educativa.

- Conselho de Alimentação Escolar (CAE): responsável pelo controle social do PNAE. Ou seja, o CAE deve acompanhar e monitorar os recursos federais repassados pelo FNDE para a alimentação escolar, zelando pela concretização da alimentação escolar de qualidade.

2) Instituições de fiscalização e apoio

As instituições de fiscalização e apoio acompanham a regularidade fiscal da gestão do programa, bem como a atuação de profissionais. São instituições de fiscalização e apoio:

- Tribunal de Contas e Controladoria Geral da União: Órgãos de fiscalização do governo federal.
- Ministério Público Federal: Recebe e investiga as denúncias de má gestão do programa.
- Secretarias de saúde e agricultura dos estados, municípios e Distrito Federal: Responsáveis pela inspeção sanitária, bem como por atestar a qualidade dos produtos utilizados na alimentação ofertada e por articular a produção da agricultura familiar com o PNAE.
- Conselho Federal e Conselhos Regionais de Nutricionistas: Fiscalizam a atuação dos responsáveis técnicos.

3) Atores sociais

Os atores sociais compõem a rede de participantes que atuam na linha de frente do Programa. Constituído por gestores públicos, secretários de educação, nutricionistas, manipuladores de alimentos (comumente chamados de merendeiras), coordenadores de merenda, agricultores familiares, representantes de sindicatos rurais, técnicos agrícolas e extensionistas rurais, professores, diretores, conselheiros de alimentação esco-

lar, pais de alunos, estudantes entre outros.

2.1.2. Como acontece?

Do ponto de vista da logística de execução do PNAE, podemos destacar quatro importantes etapas: (1) gestão do programa; (2) operacionalização; (3) uso dos recursos orçamentários; e (4) prestação de contas.

1) Gestão do programa

A etapa de gestão do programa atende à adesão, repasse de recursos financeiros e modelos de gestão da alimentação escolar. Regularmente é a EEx o principal órgão gestor do PNAE, sendo responsável pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos e por todas as decisões para o bom atendimento do escolar. Instituída a EEx, o FNDE repassa os recursos financeiros com base nos dados declarados no censo escolar do ano anterior. Os recursos depositados só podem ser utilizados na aquisição de alimentos para a alimentação escolar e é obrigatório a EEx fornecer a alimentação escolar mesmo que o recurso esteja suspenso por algum motivo. Além disso, o repasse financeiro é feito de acordo com o modelo de gestão das refeições escolares, que pode ser: *centralizada*, quando o repasse é feito diretamente para a EEx que compra e distribui os alimentos; *semicentralizada*, nos casos em que nem todo recurso financeiro permanece na EEx, pois parte do valor é executado pela EEx e outra parte é repassado para a escolas administrarem a compra de alimentos perecíveis; e, por fim, *descentralizada*, quando a EEx efetua a transferência de recursos para as escolas da rede beneficiada pelo PNAE.

2) Operacionalização do programa

A etapa de operacionalização do programa determina a qualidade da alimentação escolar e envolve diferentes atores como nutricionistas, agricultores, técnicos e extensionistas rurais etc. Para oferecer uma alimentação adequada, os cardápios devem respeitar as recomendações pre-

vistas nas resoluções CD/FNDE nº 06 e nº 20/2020 (Brasil, 2013, 2020d). Além disso, as refeições ofertadas também devem ter em sua composição alimentos oriundos da agricultura familiar, considerando pelo menos 30% dos recursos repassados pelo FNDE (Brasil, 2009). A compra desses gêneros deve ser feita por meio de chamada pública, um processo administrativo simplificado que abre a possibilidade de dispensa de licitação e facilita a participação do agricultor no processo. A EEx também é responsável pelo controle de qualidade dos alimentos adquiridos. Cada escola deve possuir uma licença sanitária, documento que é expedido pelo órgão da vigilância sanitária. Além disso, a EEx deve realizar a coleta de amostras para teste de qualidade do alimento servido.

3) Recursos orçamentários

Em relação aos recursos orçamentários, o programa é financiado por duas fontes do orçamento federal correspondentes a recursos ordinários da União e contribuição sobre a receita de loterias. De acordo com os dados de repasses financeiros às EEx disponibilizado pelo FNDE, em 2020, o valor pago pela União para a rede de ensino federal foi de R\$ 18.265.591,86 e para a rede estadual, distrital e municipal foi de R\$ 4.306.398.707,54.

O montante de recursos financeiros destinados a cada EEx é calculado com base no número de alunos (registrados no Censo Escolar), dias letivos (200 dias) e modalidade de ensino considerando os respectivos valores *per capita* definidos no Art. 47 da Resolução CD/FNDE nº 6/2020:

- a) R\$ 0,32 para os estudantes matriculados na Educação de Jovens e Adultos - EJA;
- b) R\$ 0,36 para os estudantes matriculados no ensino fundamental e no ensino médio;
- c) R\$ 0,53 para estudantes matriculados na pré-escola, exceto para aqueles matriculados em escolas localizadas em áreas in-

dígenas e remanescentes de quilombos;

d) R\$ 0,64 para os estudantes matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;

e) R\$ 1,07 para os estudantes matriculados em escolas de tempo integral com permanência mínima de 7h (sete horas) na escola ou em atividades escolares, de acordo com o Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP);

f) R\$ 1,07 para os estudantes matriculados em creches, inclusive as localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;

g) para os estudantes contemplados no Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, haverá complementação financeira de forma a totalizar o valor per capita de R\$ 2,00;

h) para os estudantes que frequentam, no contraturno, o Atendimento Educacional Especializado (AEE), o valor per capita será de R\$ 0,53; (BRASIL, 2020d).

Além disso, a recomendação do FNDE é de que todas as unidades federativas, entre estados, Distrito Federal e municípios entrem com contrapartida para complementar o orçamento do PNAE.

4) Prestação de contas

Por último, destaca-se a etapa de prestação de contas, que contribui para a eficiência da gestão e assegura a continuidade da oferta da alimentação escolar com qualidade. O CAE é o principal agente nessa etapa, pois tem o papel de analisar a documentação comprobatória fornecida

pela EEx. Em casos de irregularidades, denúncias, além de ausência ou incompletudes da prestação de contas por parte da EEx, o FNDE suspenderá imediatamente os repasses de recursos financeiros até que a pendência seja resolvida.

2.2. Pandemia da Covid-19 e seus efeitos na alimentação escolar dos brasileiros

A crise global de saúde, causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), trouxe profundos impactos sociais para estudantes ao redor do mundo. Com o fechamento das escolas, cerca de 1,6 bilhão de crianças e jovens tiveram suas aulas interrompidas e se mantiveram longe das salas de aula (World Food Programme, 2020). Com a suspensão das aulas, milhões de escolares perderam a oportunidade de receber sua refeição na escola. Considerando o cenário brasileiro, em alguns casos, a refeição escolar é a única do dia (Rodrigues et al., 2022).

Em meio às incertezas da pandemia, os governos tiveram que tomar providências para garantir a alimentação dos escolares, principalmente para aqueles pertencentes a grupos socialmente vulneráveis. Com a interrupção das compras públicas para a alimentação escolar, os impactos econômicos e sociais negativos da pandemia também atingiram os agricultores familiares. Além disso, a recessão econômica mundial instaurada pela pandemia também levou muitos países a reduzir recursos para programas sociais e de educação (World Food Programme, 2020).

No Brasil, logo após a suspensão das aulas, gestores estaduais e municipais tiveram que adotar medidas próprias para continuar fornecendo a merenda escolar, ainda sem nenhuma orientação vertical por parte do governo federal. No dia 7 de abril de 2020, a pauta chegou ao Congresso Nacional e, por fim, a Lei 13.987 passou a autorizar a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica (Brasil,

2020b), alterando o texto da Lei 11.947. Nessa ocasião, o congresso não previu complementação orçamentária federal para atender à nova logística de entrega da alimentação escolar. Além disso, a sequência dos acontecimentos demonstrou que a maioria dos gestores teve dificuldades para lidar com as mudanças propostas pela nova lei. Com o passar do tempo, novas reformas foram sugeridas ao texto da lei em mais de 20 emendas parlamentares. No Quadro 1, resumimos as principais mudanças na execução do PNAE durante a pandemia.

Quadro 1. Principais mudanças na execução do PNAE durante a pandemia, considerando as categorias alimentação escolar, agricultura familiar e orçamento. Fonte: Elaborado com base nas resoluções 2, 6 e 20 de 2020 do FNDE (Brasil, 2020e, 2020c, 2020d).

Categoria	Assunto	Alteração	Legislação
Alimentação escolar	Distribuição dos kits de alimentação escolar	Autoriza o poder público local a distribuir gêneros alimentícios diretamente às famílias dos estudantes atendidos pelo PNAE, durante o período de suspensão das aulas devido a pandemia	Resolução CD/FNDE 2 de 2020
	Suspensão de recursos caso exista Responsável Técnico (RT) cadastrado	O FNDE suspenderá o repasse dos recursos do PNAE quando a Seduc e a Prefeitura Municipal: IV – não tiver cadastrado o Responsável Técnico pelo Programa em Sistema do FNDE, conforme previsto no art. 15, desta Resolução.	Resolução CD/FNDE 6 de 2020
	Alterações no quantitativo de macro e micronutrientes e novas proibições alimentares	Alterações no quantitativo de frutas e hortaliças in natura; ampliação de alimentos de aquisição restrita e proibida; alteração no % de energia em preparações diárias; alteração no quantitativo da oferta de doces; obrigatoriedade de alimentos fonte de ferro <i>heme</i> e vitamina A.	Resolução CD/FNDE 6 de 2020

Agricultura familiar	Cumprimento dos 30% previsto na lei 11.947 de 2009	Foi estabelecido que o percentual não adquirido da agricultura familiar será avaliado no ato da prestação de contas e o valor correspondente deverá ser devolvido. Por exemplo, se a EEx deveria ter investido 30% dos recursos repassados pelo FNDE mas só conseguiu atingir 20%, os 10% não investidos deverão ser devolvidos.	Resolução CD/FNDE 6 de 2020
	Critério de seleção de projeto de vendas	Orientação para identificar o município que será considerado local nas Declaração de Aptidão do PRONAF (DAP) jurídica.	Resolução CD/FNDE 6 de 2020
	Prioridades na seleção de fornecedores	Eliminação do termo <i>território rural</i> enquanto espaço de priorização de projetos e a introdução de outros dois recortes: regiões imediatas e regiões intermediárias.	Resolução CD/FNDE 6 de 2020
Orçamento	Repasse de parcela extra para o PNAE durante o período de pandemia	Nos anos em que houver decretação de estado de emergência ou de calamidade pública, em âmbito nacional, poderão ser repassadas parcelas extras dos recursos financeiros federais para o PNAE.	Resolução CD/FNDE 2 de 2020

Outros fatores dificultaram o funcionamento do PNAE no período da pandemia. A autonomia dada às EEx para definir critérios de elegibilidade para recebimento dos kits de alimentação escolar, prevista na resolução 2 de 2020, em alguns casos, foi bastante restritiva (Brasil, 2020c). Por exemplo, em alguns casos as EEx restringiram os kits apenas para escolares de famílias assistidas pelo Programa Bolsa Família (PBF). No caso da Rede Estadual de ensino do RN, todos os alunos matriculados na rede foram contemplados.

Além disso, a falta de infraestrutura adequada para manter alimentos perecíveis, a manutenção na aquisição de produtos da agricultura fa-

miliar, a qualidade dos alimentos nos kits de alimentação e os cuidados higiênico-sanitários com os alimentos foram alguns dos entraves enfrentados (Amorim et al., 2022).

Mesmo considerando todos os desafios, a maioria dos municípios (94,6%) conseguiu realizar alguma ação para distribuição de alimentos ou refeições durante a pandemia, segundo um levantamento realizado pelo FNDE junto às 3.434 EEx em todo o país (Brasil, 2021a). Todavia, a maioria das EEx (53,4%), relatou que não efetuou a aquisição de produtos da agricultura familiar durante a interrupção das aulas. A partir do ponto de vista das EEx, as justificativas que explicam essa limitação incluem: quantidade insuficiente ofertada pelo produtor, dificuldade na logística de distribuição dos gêneros, interrupções nas atividades de plantio, impossibilidade de deslocamento de gêneros para área urbana devido ao distanciamento social, falta de organização dos agricultores, baixa durabilidade dos gêneros e dificuldade de contato com os produtores (Brasil, 2021b).

3. Arranjo institucional

Considerando o caso do PNAE no RN, a compreensão da problemática que envolve a aquisição de gêneros de origem animal da agricultura familiar, em especial carnes, depende da interação de um conjunto de instituições e atores que conformam um arranjo institucional complexo e dinâmico. Esse arranjo, que resumizamos na Figura 1, é composto por instituições governamentais de diferentes níveis (federal, estadual e municipal), assim como instituições não governamentais. Com relação às suas atividades, essas instituições podem ser divididas em três eixos: (1) produção de alimentos de origem animal pela agricultura familiar no RN, (2) regulação e controle da produção e comercialização e, por fim, (3) consumo por meio da aquisição dos gêneros cárneos para a rede educacional do RN.

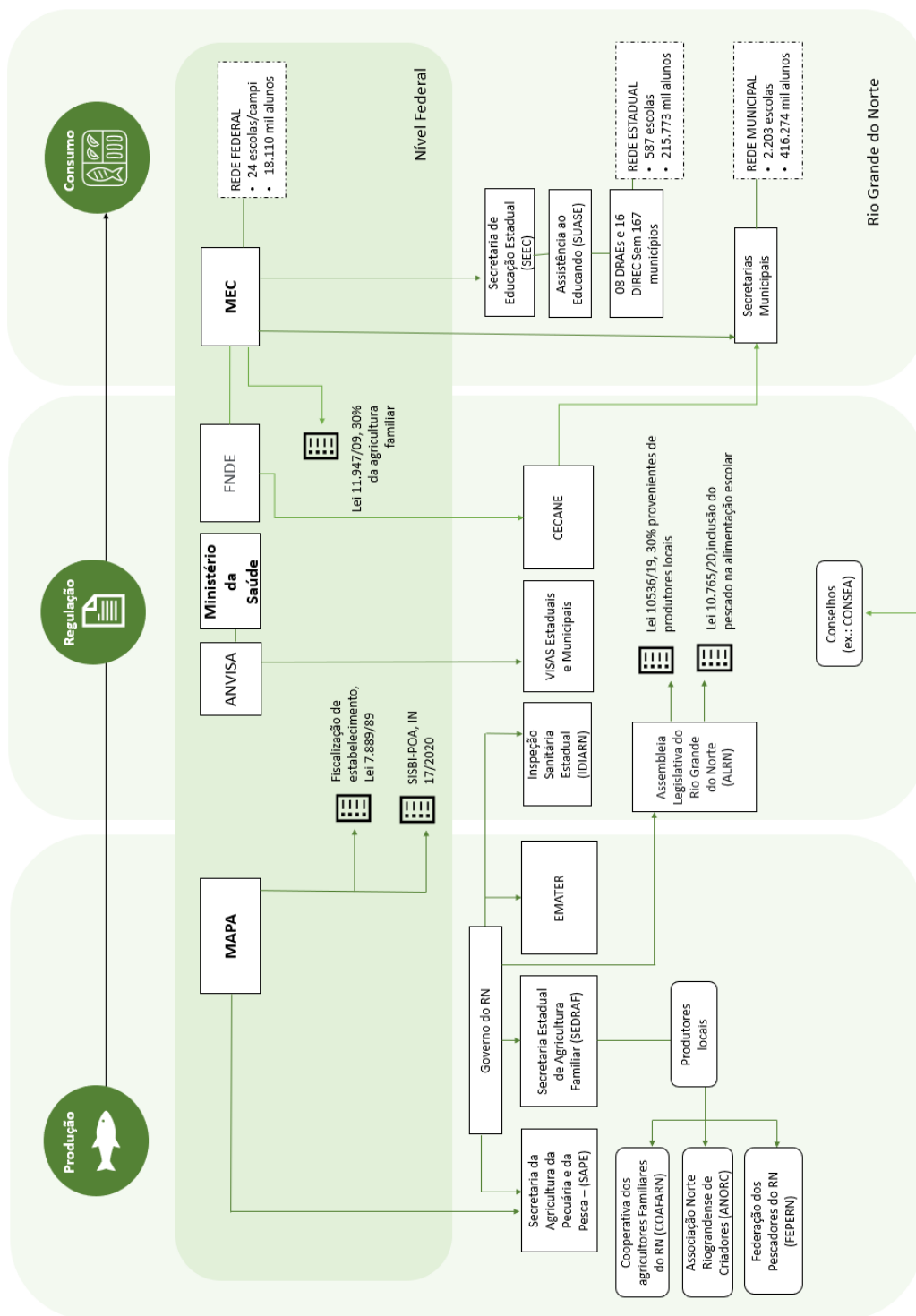


Figura 1. Arranjo institucional de organizações envolvidas na produção, regulação e aquisição de gêneros de origem animal da agricultura familiar, em especial carnes, pelo PNAE no RN

3.1. Produção de alimentos de origem animal pela agricultura familiar no RN

A produção de alimentos de origem animal da agricultura familiar no RN é incentivada por programas formulados em âmbito federal, envolvendo principalmente a coordenação em nível estratégico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Outros ministérios desenvolvem ações e programas que impactam a produção local de carnes, a exemplo do Ministério da Cidadania (MC)¹, entretanto aqui destacamos as ações do MAPA devido a sua relevância no eixo de produção de alimentos.

O MAPA, por meio da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, “tem a incumbência de fomentar e qualificar a participação da agricultura familiar e de suas organizações produtivas e vem atuando também na ampliação dos canais de acesso para os produtos da agricultura familiar” (Brasil, 2021c). O Ministério em questão atua de forma transversal na formulação dos programas de compras institucionais, tanto no PAA quanto no PNAE. Ainda no âmbito do MAPA, destaca-se a CONAB, uma empresa pública vinculada a esse ministério, que se capilariza nos estados por meio de suas superintendências, como é o caso da CONAB/RN.

Na implementação de programas de fomento à agricultura familiar em nível estadual, o governo do estado do RN integra diferentes estratégias em seu planejamento da agricultura familiar. Dentre elas, podemos citar o projeto Governo Cidadão, que tem como seu primeiro objetivo de desenvolvimento “(i) aumentar a segurança alimentar, o acesso à infraestrutura produtiva e o acesso a mercados para a agricultura familiar” (Governo do Estado do Rio Grande do Norte, 2021). Além disso, duas secretarias e dois institutos, todos sob administração estadual, estão ligados diretamente à pauta da agricultura familiar com as seguintes competências:

1 O Ministério da Cidadania por meio da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, atua na coordenação governamental do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e do PAA.

- 1) Secretaria da Agricultura, da Pecuária e da Pesca (SAPE): coordena as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do setor agropecuário do RN. Essa coordenação acontece de forma direta ou por meio de suas entidades vinculadas, tais como a Central de Abastecimento do Estado do Rio Grande do Norte S/A (CEASA) e o Instituto de Defesa e Inspeção Agropecuária do Rio Grande do Norte (IDIARN) (Secretaria de Estado da Agricultura da Pecuária e da Pesca, 2021).
- 2) Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar (SEDRAF): executa, coordena e monitora iniciativas, ações, programas e projetos voltados ao fortalecimento da agricultura familiar e comunidades tradicionais existentes no RN. Visando a sua missão de apoiar o desenvolvimento rural, um dos papéis da SEDRAF é integrar políticas públicas de diferentes setores que incidam na agricultura familiar, tais como educação, saúde, esporte, segurança e assistência social (Secretaria do Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar, 2021).
- 3) Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte (EMATER/RN) vinculado à SEDRAF: contribui para a promoção da atividade agrícola e do bem-estar da sociedade, com foco na agricultura familiar, por meio do serviço de extensão rural pública com qualidade, para o desenvolvimento sustentável (Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte, 2017).
- 4) Instituto de Defesa e Inspeção Agropecuária do Rio Grande do Norte (IDIARN) vinculado à SAPE: promove e executa a defesa, o controle e a inspeção de produtos de origem agropecuária (Instituto de Defesa e Inspeção Agropecuária do Rio Grande do Norte, 2019).

Essas instituições atuam implementando ações formuladas em nível federal no MAPA e no MC e, além disso, também desenvolvem projetos locais. Os institutos, a EMATER e o IDIARN, capilarizam suas ações nos municípios por meio de unidades descentralizadas. A EMATER, por exemplo, tem sua descentralização de ações no território do RN por meio de 10 unidades, 29 Núcleos Estratégicos de ATER, nos quais estão inseridos mais de 120 escritórios locais, atendendo quase 100% dos 167 municípios do estado do RN. Além disso, dispõe de um Escritório Central que funciona no Centro Administrativo do Estado e dois Centros de Treinamentos. Já o IDIARN tem 12 unidades de sanidade animal e vegetal.

Segundo dados do IDIARN, o RN tem cerca de 100 estabelecimentos de produtores de alimentos de origem animal, que compõem cinco diferentes cadeias de fiscalização, dentre elas: carne, pescados, mel, ovos e leite. Dentre essas cadeias, a da carne é a mais complexa em termos de fiscalização, uma vez que a produção envolve entes privados e públicos (i.e., abatedouros públicos). Dados do Conselho Regional de Medicina Veterinária (CRMV), cedidos para elaboração deste relatório, apontam que o RN tem cerca de 89 estabelecimentos registrados para abate de animais. Quanto à organização profissional destes produtores, destacam-se três representações coletivas e não governamentais no estado: a Associação Norte Riograndense de Criadores (ANORC), a Cooperativa Central dos Agricultores Familiares do RN (COOAFARN) e a Federação dos Pescadores e Aquicultores Artesanais do RN (FEPERN). Estes dados apontam para um circuito produtivo existente que acessa aparentemente de forma pontual as aquisições públicas das instituições do RN, conforme os resultados deste relatório demonstram.

O PAA no RN é desenvolvido por duas instituições de forma independente e simultânea, apesar de ter como público-alvo os mesmos produtores locais. Essas duas instituições estão em diferentes níveis governamentais: a EMATER, de gestão em nível estadual; e a CONAB, de gestão em

nível federal com descentralização administrativa no RN. Os dados que constam neste relatório indicam a existência de instituições públicas do estado que são unidades receptoras da compra institucional com doação simultânea. Consideramos, portanto, que as aquisições do PAA demonstram de modo concreto que o potencial produtivo pode ser explorado por outros programas públicos como o PNAE. Entre as unidades receptoras dos alimentos do PAA, podemos citar: rede socioassistencial, política de atendimento ao idoso, programas de proteção e socioeducativos destinados a crianças e adolescentes, redes públicas de justiça e de segurança, bancos de alimentos, redes públicas e serviços públicos de saúde.

3.2. Regulação e controle da produção e comercialização

Primeiramente para compreender como ocorre a regulação da cadeia de produção e comercialização de carne na rede pública do estado, descrevemos as etapas de fiscalização de acordo com o órgão de competência e setor responsável, conforme demonstrado na figura abaixo.



Figura 2. Competências nas etapas de fiscalização da cadeia da carne. Figura adaptada de José Roberto, IDIARN.

A fiscalização inicia pela etapa de produção, perpassando pela industrialização/processamento, distribuição e comercialização do produto. Há dois setores envolvidos em todo o processo: agricultura e saúde. O setor da agricultura é responsável pela execução primária da fiscalização (da produção à distribuição) e é representado por diferentes órgãos de inspeção nas esferas municipal, estadual e federal. Por exemplo, o IDIARN faz a **defesa**, que é o controle de rebanho da sanidade dos rebanhos e a **inspeção** agropecuária, através do serviço de inspeção sanitária que é responsável pelo processamento e distribuição da carne na esfera estadual. Nas demais esferas de inspeção, os serviços de inspeção podem ser representados pelo MAPA (esfera federal) e pelas Secretarias e Departamentos de Agricultura do município (esfera municipal). Já o setor da saúde, sob a responsabilidade da vigilância sanitária, se responsabiliza pela fiscalização da comercialização deste produto, ou seja, a partir do momento em que a carne chega ao supermercado, feira livre, açougue entre outros. Considerando estas competências, um aspecto importante a ser mencionado é quando ocorre sobreposição dos papéis de cada órgão fiscalizador. Por exemplo, não compete à vigilância sanitária fiscalizar veículos de transporte de abatedouros, pois isso é responsabilidade do serviço de inspeção. Do mesmo modo, não é papel do serviço de inspeção fiscalizar a comercialização desses produtos em supermercados e similares.

A falta do atendimento às boas práticas de fabricação é outro problema que impede que pequenas unidades de beneficiamento de produtos cárneos e de pescado consigam concorrer aos editais de chamadas públicas para fornecimento dos produtos ao PNAE. De acordo com Moriconi e Moriconi (2021), a existência de dois órgãos de inspeção e fiscalização para produtos cárneos e derivados, aliada à ausência de definição de conceitos e à falta de delimitação clara de competência entre esses órgãos, leva à existência de um conflito com implicações para agentes fiscalizatórios, consumidores e empresários do setor. Assim, a reestruturação dos serviços de vigilância sanitária dos municípios para dar suporte aos pequenos

produtores por meio de ações educativas e para fiscalização das boas práticas de fabricação também deve ser colocada como uma prioridade para viabilizar a entrada desse público nas compras públicas de alimentos.

Segundo dados cedidos pelo IDIARN para elaboração deste relatório, atualmente estão sob sua gerência três abatedouros registrados, sendo: dois de aves, localizados em Santa Cruz e Natal; e um abatedouro de bovinos e pequenos ruminantes, localizado no município de São Paulo do Potengi. Este último, na ocasião da coleta de dados para esse relatório em setembro de 2021, encontrava-se em obras de readequação e, por isso, com funcionamento suspenso. Os demais estabelecimentos públicos de abate que existem no Estado (86), são de responsabilidade dos municípios. Segundo o IDIARN, alguns dos problemas comumente encontrados nas fiscalizações dos abatedouros municipais são: a grande demanda, higiene precária, estrutura física velha ou inapropriada, falta de trilhos para o abate suspenso, falta de equipamentos, dentre outros. Destacamos que essas fiscalizações realizadas pelo IDIARN são demandadas pelo Ministério Público (MP) ou pelos próprios municípios.

A baixa adequação das agroindústrias rurais às exigências sanitárias e a rede de abatedouros locais aparentemente insuficiente estão entre os principais empecilhos para o acesso das carnes aos mercados locais. Segundo dados da Pesquisa Trimestral do Abate de Animais desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o abate de gado no Rio Grande do Norte registrou no primeiro semestre de 2021 o menor índice desde 2005 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021a). Em entrevista ao principal jornal de circulação estadual, o secretário da SEPA do RN defende que a possibilidade de melhora no índice está atrelada a um aumento de abatedouros regularizados (Tribuna do Norte, 2021). Na mesma entrevista o gestor aponta que deveriam ser finalizados quatro abatedouros em 2021, nos municípios de Angicos, Florânia, Santa Cruz e Acari. Além disso, está nos planos da SEPA a entrega de outros 14

abatedouros em parceria com a Emater. No momento em que a primeira versão deste relatório estava sendo concluída, em abril de 2022, o governo do estado ainda não havia finalizado a entrega dos abatedouros previstos para 2021. Além disso, em consulta do IDIARN, fomos informados de que essa entrega anunciada pela SEPA refere-se à estrutura física dos abatedouros. Nesse caso, o registro sanitário é outra etapa a ser resolvida pelos municípios, pois o próprio estado não teria como implantar inspeção permanente. Um outro desafio a ser abordado para que haja o funcionamento efetivo desses abatedouros é a adequação da estrutura física de seus projetos à legislação atual, visto que esses equipamentos foram idealizados como parte de um convênio antigo entre o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Emater. Portanto, para que esses estabelecimentos possam superar todos esses desafios e operar de forma adequada, mesmo considerando as limitadas condições dos municípios, os consórcios podem ser uma saída estratégica.

A estratégia dos consórcios públicos intermunicipais pode viabilizar a produção e comercialização de carnes e ampliar a adesão aos serviços de inspeção estadual e municipal – dividindo entre os municípios o custo da manutenção dos abatedouros. Estes consórcios constituem um importante mecanismo de estímulo à formalização das agroindústrias, ao comércio formal municipal, às compras da agricultura familiar, fortalecendo, com isso, a economia local, em especial, nos pequenos municípios (CNM, 2020). Assim, se faz necessário que cada município que intencione participar do consórcio, já possua lei municipal instituindo o serviço e o respectivo decreto regulamentando-o. Além disso, é importante esclarecer que o consórcio público não institui um SIM comum, mas apenas executa de forma conjunta os serviços de inspeção aos municípios consorciados.

Para isso, é necessário que haja um efetivo de servidores públicos aptos para realizar a fiscalização e defesa dessa cadeia no estado. Atualmente, o IDIARN, instituição responsável pela defesa e inspeção sanitária

dos produtos de origem animal, conta com apenas 12 técnicos responsáveis pela realização dos serviços de inspeção dos produtos de origem animal e apenas 1 técnico para defesa e fiscalização da cadeia da carne nos 167 municípios do estado. A expansão do IDIARN, apesar de necessária, por si só não resolve o problema, uma vez que é preciso que haja a descentralização dos municípios para aumentar a emissão e adesão ao SIM, conforme é previsto na Lei nº 7.889, de 23 de Novembro de 1989.

Antes da promulgação da lei federal, competia apenas ao Ministério da Agricultura a fiscalização desses produtos. Com a sua publicação, essa competência foi atribuída também aos estados e municípios que, para não sobrecarregar o sistema de inspeção federal, descentralizou para estados e municípios as ações de controle sanitário. Conforme o IDIARN, o cumprimento efetivo das medidas expressas na lei é comprometido (1) pelo não estabelecimento de prazos de adesão por parte dos municípios e (2) pela ausência de repasses financeiros para os serviços de inspeção municipais, gerando fragilidades no processo de produção e comercialização dos produtos. Assim, uma vez que não há prazos previstos para a adesão municipal são criadas brechas que dificultam a institucionalização dos serviços de inspeção sanitária.

As dificuldades para agricultores familiares venderem produtos de origem animal para o PNAE se situam na presença do selo de inspeção sanitária. Ainda que exista esse serviço nas esferas federal, estadual e municipal, os conflitos entre as competências de cada órgão fazem da ausência do selo um dos principais gargalos da comercialização e venda para os programas governamentais. Para ilustrar o que compete a cada ente federativo e os limites de comercialização de acordo com as esferas de inspeção, apresentamos na Figura X uma síntese dos selos inspeção utilizados no estado.

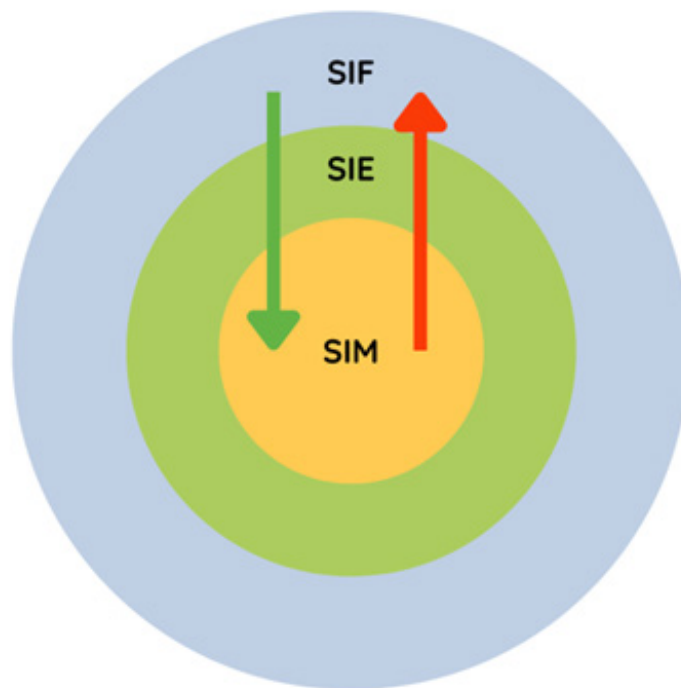


Figura 3. Limites de comercialização dos produtos de origem animal, conforme Lei Federal nº 7.898/89. Figura adaptada de José Roberto, IDIARN.

A Lei 7.889 de 1989 estabelece os limites de comercialização dos produtos de origem animal de acordo com as esferas de inspeção. Por exemplo, o Serviço de Inspeção Federal (SIF), é responsável pela garantia da qualidade dos produtos de origem animal destinados ao mercado interno e à exportação. Ao Serviço de Inspeção Estadual (SIE), compete a fiscalização e garantia dos produtos no comércio estadual, e está vinculado a órgãos da Secretaria Estadual de Agricultura. Já o Selo de Inspeção Municipal (SIM) permite a comercialização dos produtos no território do município (Brasil, 1989). De acordo com a Confederação Nacional de Municípios (CNM), apenas 40% dos municípios brasileiros possuem SIM e a principal razão para isso é a falta de recursos financeiros para criação do serviço (Cartilha SEBRAE).

Esses serviços de inspeção têm uma ordem hierárquica estabelecida que não permite que produtos com selo SIM sejam comercializados

no mercado estadual e intermunicipal, assim como os produtos com selo SIE sejam comercializados no mercado interestadual e nacional. Existem ainda outros dois selos: (1) o selo fornecido pelo Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA) e (2) o selo Arte.

O selo SISBI compõe o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), e é o instrumento que viabiliza a compra de produtos de origem animal para comercialização interestadual, pois concede aos estados e municípios o reconhecimento da equivalência dos serviços de inspeção. Para comprovar essa equivalência o SIM e o SIE precisam alcançar os mesmos padrões higiênico-sanitário e tecnológico utilizados pelo SIF demandas pelo Ministério da Agricultura. Em tese, o SISBI expande a comercialização dos produtos em todo o território nacional, sendo vedada apenas a exportação. Na prática, estados e municípios não conseguem se adequar às diretrizes federais cujo foco é a comercialização em longas cadeias de produção. O selo Arte, regulamentado pelo Decreto nº 11.099 de 21 de Junho de 2022, regulariza os produtos de origem animal produzidos de maneira artesanal com técnicas tradicionais, culturais ou regionais. Diferente do SISBI, o selo Arte pode ser emitido por meio dos serviços de inspeção estadual e municipal e comercializar os alimentos de origem animal em todo o território nacional (Brasil, 2022). No RN, tanto o SISBI como o selo Arte são expedidos pelo IDIARN com base na Instrução Normativa 17 de 2020 formulada pelo MAPA (Brasil, 2020a).

Em 2021, o IDIARN emitiu o primeiro selo Arte do estado, mas cerca de 06 meses depois o selo foi suspenso por deixar de atender às diretrizes federais vigentes. Sobre isso, na reunião de consolidação deste relatório, os representantes da instituição reforçaram (1) a necessidade de, para além de para além adesão aos selos, possa ser assegurada a sua manutenção; (2) a maior complexidade de adesão ao SISBI devido ao programa de autocontrole e a equivalência as normas do SIF; (3) a necessidade de implementação do SIM nos municípios para o fortalecimento da agricultura

familiar, (4) assim como o fortalecimento do SIE para comercialização intermunicipal no estado.

Essa discussão leva em consideração que a existência do selo de inspeção sanitária por autoridade competente é a condição básica para que estes gêneros sejam adquiridos pelo PNAE por meio dos municípios e do estado nas chamadas públicas para agricultura familiar, segundo a Lei 11.947 de 2009 (Brasil, 2009). A lei regulamenta a obrigatoriedade de que 30% dos recursos federais repassados às EEx sejam gastos com aquisições da agricultura familiar. Com o advento da Resolução CD/FNDE 6 de 2020 o cumprimento dos 30% mínimos de aquisição de agricultores familiares previsto na Lei 11.947 de 2009 tornou-se mais rigoroso. A partir da resolução, caso parte desse recurso não tenha sido utilizado na compra de gêneros da agricultura familiar a prestação de contas resultará na devolução dos valores não utilizados. A inspeção da qualidade dos gêneros utilizados pelas unidades escolares de alimentação e nutrição no estado é realizada por meio da Subcoordenadoria de Vigilância Sanitária (SUVISA-RN) e em âmbito estadual e pelas Vigilâncias Sanitárias municipais. Os normativos destas inspeções são formulados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) vinculada ao Ministério da Saúde.

Parte do controle descentralizado da implementação do PNAE no RN ocorre com participação do Centro Colaborador em Alimentação Escolar (CECANE) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), que assessora e fiscaliza as EEx quanto aos normativos do FNDE. O controle social da execução do programa é atribuição dos CAE municipais e estadual.

O CONSEA também exerce um controle social, de cunho mais político, sobre a problemática da aquisição de gêneros. Destaca-se como mobilização relevante a V Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2019, liderada pelo CONSEA-RN, ocasião em que foram debatidos os entraves da execução do PNAE e do PAA no RN. A inclusão de

produtores locais nos mercados institucionais foi um dos pontos debatidos, conforme registrado no relatório da conferência:

Na temática referente à produção de alimentos saudáveis e sustentáveis constata-se a preocupação do acesso ao mercado, uma vez que, em todos os eixos foram apresentados os desafios no tocante à regularização da DAP, ao Serviço de Inspeção de produtos de origem animal, do pouco investimento nos programas de incentivos, e principalmente a necessidade da efetiva existência de um programa de assistência técnica para o agricultor familiar. Denota-se este olhar uma vez que os avanços quanto ao mercado institucional foram bem ventilados, como o Programa Compra Direta-PAA, PNAE, e o PECAFES (Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Norte, 2019, p. 10).

No âmbito da regulação, ainda se destaca o trabalho da Assembleia Legislativa do RN (ALRN) que regulamentou nos últimos anos duas normativas que implicam diretamente na aquisição de gêneros alimentícios pelo PNAE no RN. São elas, as leis 10.535 de 2019 e a 10.765 de 2020 (Rio Grande do Norte, 2019, 2020b). A Lei 10.535, por exemplo, institui o Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (PECAFES), e determina que 30% dos recursos estaduais destinados à aquisição de gêneros alimentícios sejam de produtores locais. Na sequência foi publicado o Decreto N° 29183 de 30/09/2019 que regulamenta a Lei do PECAFES e dá outras providências.

O decreto detalhou sobre a execução das aquisições de gêneros alimentícios no âmbito do Programa, que pode ser realizado através de duas modalidades: *compra direta* que é a aquisição de gêneros alimentícios, realizada pelo Estado, por meio de chamadas públicas, com exceção das compras realizadas no âmbito do Programa de Aquisição de Alimento (PAA) com doação simultânea; e a *compra indireta* que é a aquisição de

alimentação preparada, através de fornecedores contratados pelo Estado, por meio de chamada pública paralela, cuja composição do cardápio possua gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar. Por meio da modalidade de *compra direta*, a aquisição dos gêneros alimentícios devem atingir: no mínimo, 30% (trinta por cento) em 2020; 40% (quarenta por cento) em 2021; e 50% (cinquenta por cento) a partir de 2022.

Ainda de acordo com a lei do PECAFES, em seu art. 7, dispõe que os recursos financeiros para operacionalização da modalidade compra direta serão oriundos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP). Esse artigo deixa margem para que recursos que não sejam provenientes do FECOP não tenham a obrigatoriedade de serem gastos em compras com a agricultura familiar. Caso não houvesse a especificação da fonte do recurso sujeito à normativa do PECAFES, acreditamos que esse programa pudesse induzir também o aumento de gêneros da agricultura familiar na operacionalização do PNAE no estado. Nesse cenário, a sinergia entre PECAFES e PNAE ganharia ainda mais relevância no contexto da expansão do ensino integral. O Plano Nacional de Educação (2014-2024) regulamentado pela Lei 13.005 de 2014, tem como uma das suas principais metas a ampliação do ensino integral (Brasil, 2014). No texto da Meta 6, disponível no anexo da lei, lê-se o seguinte: “oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, cinquenta por cento das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, vinte e cinco por cento dos(as) alunos(as) da educação básica.” Dessa forma, a previsão é de que metade das escolas públicas funcione em ensino integral até 2024, o que ampliará substancialmente a demanda de alimentos para a agricultura familiar.

Além disso, destacamos que os requerimentos nutricionais para alunos de educação em tempo integral são maiores, segundo a resolução 6 de 2020 (Brasil, 2020d), que indica que: “no mínimo 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, três refeições, [devem ser atendidas] para os estudantes participantes de pro-

gramas de educação em tempo integral e para os matriculados em escolas de tempo integral.” Essa mesma resolução ainda apresenta os valores de R\$ 1,07 para os estudantes matriculados em escolas de tempo integral e de R\$ 2,00 para os estudantes contemplados no Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Valores tão limitados para essa demanda de refeições no ensino integral, induzirão de modo mais incisivo a presença de contrapartidas para execução do PNAE no RN. Nesse caso, a problemática da aquisição de carnes de produtores locais se potencializa, pois, a refeição do almoço é a que apresenta maior possibilidades de preparações com carnes. A lei do PECAFES já impacta outras políticas de gestão estadual que adquirem gêneros alimentícios como o Programa Restaurantes Populares e as Compras Institucionais de órgãos estaduais que adquirem alimentos.

Como exemplo de implementação da Lei do PECAFES no RN, podemos citar que em dezembro de 2021 foram abertas as inscrições para o Edital da Chamada Pública Paralela 03 de 2021 (SETHAS-PECAFES) com o objetivo de credenciar, habilitar e selecionar agricultores para fornecimento de gêneros para as 82 unidades do programa Restaurante Popular que se localizam em 50 municípios do RN. Trata-se de um procedimento pioneiro no país, segundo a Secretaria de Estado do Trabalho da Habitação e da Assistência Social, a SETHAS (Secretaria de Estado do Trabalho da Habitação e da Assistência Social, 2021).

Outra normativa estadual que também implica em um aumento de gêneros de origem animal nas EEx de responsabilidade estadual é a Lei 10.765/2020 que versa sobre a inclusão do pescado no cardápio da alimentação escolar numa frequência de duas vezes por semana (Rio Grande do Norte, 2020b).

Acreditamos que o consumo de carnes de produção local no RN pela rede escolar pode ser potencializado por essas legislações, ampliando os canais atuais de escoamento dessa produção (feiras-livres, merca-

dos informais, comercialização no CEASA entre outros) para também os mercados institucionais na administração pública.

3.3. Potencial consumo pelo PNAE na rede educacional do RN

As EEx do Rio Grande do Norte se conformam em três redes educacionais distintas, detalhadas na Tabela 1: Rede Estadual de Educação, Rede Municipal de Educação e a Rede Federal de Educação.

Tabela 1. Divisão das redes educacionais do Rio Grande do Norte. Fonte: elaborada com dados cedidos pelo FNDE em 2021.

Rede educacional	Alunos	%	Escolas ou Campus ou Centros	%
EEx dos 167 municípios do RN	416.274	64,03	2.203	78,26
Secretaria de Estado da Educação da Cultura do Esporte e do Lazer (SEEC)	215.733	33,18	587	20,89
Institutos Federais de Educação Tecnológica e de Ciência e Tecnologia do RN	16.360	2,52	20	0,71
UFRN (Ensino EBT)	1.750	0,27	4	0,14
TOTAL	650.117	100,00	2.814	100,00

A Rede Estadual de Educação é composta administrativamente por 602 escolas, geridas pela Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer (SEEC). A gerência do PNAE nas escolas estaduais é responsabilidade da Subcoordenadoria de Assistência ao Educando (SUA-SE), que descentraliza suas ações por meio de 16 Diretorias Regionais de Educação e Cultura e das oito Diretorias Regionais de Alimentação Escolar (DRAE). As compras ocorrem de modo descentralizado pelos diretores das escolas.

A rede municipal de educação se configura com 167 EEx que desenvolvem o programa com a assessoria do CECANE-UFRN. Nestas entidades existem diferenças quanto ao modelo de gestão das compras: parte são centralizadas e parte descentralizadas.

Por fim, a rede federal se configura pelas instituições de ensino federal: a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), incluindo suas unidades de ensino básico, técnico e tecnológico (i.e., Escola Agrícola de Jundiaí, Escola de Enfermagem e o Núcleo de Educação Infantil NEI-UFRN) e o Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), que tem 21 campi (Instituto Federal do Rio Grande do Norte, 2022). No IFRN as atividades relacionadas à alimentação escolar são de responsabilidade da Diretoria de Gestão de Atividades Estudantis (DIGAE).

Apesar da diversidade das formas de gestão de compras públicas nestas redes educacionais, a maior parte dos processos é padronizada pela legislação do FNDE. As compras públicas de alimentos para compor os cardápios escolares são realizadas, em regra, por meio de licitação, procedimento administrativo formal utilizado no âmbito da administração pública. O processo de licitação tem como objetivo escolher, entre os diversos interessados, aquele que apresenta a proposta mais vantajosa para a celebração de determinado contrato, de acordo com critérios objetivos de julgamento previamente estabelecidos em edital (Advocacia Geral da União, 2020). Porém, as regras do processo licitatório dificultam a participação dos agricultores familiares no mercado institucional de alimentos, dada a concorrência com segmentos empresariais, geralmente organizados em escalas de produção superiores e com custos de produção menores (World Food Programme, 2020). A utilização de outros mecanismos, tais como as chamadas públicas, favorece que o Estado adquira alimentos com preços compatíveis ao mercado e delimite melhor quais organizações e atores sociais participam dessa negociação (Hatjiathanassiadou et al. 2021).

O processo de compra de alimentos provenientes da agricultura familiar é mais simplificado do que aquele de licitação (Advocacia Geral da União, 2020). Tudo começa com o mapeamento da produção dos agricultores familiares de cada região do estado. Em seguida, os cardápios são

elaborados pelos nutricionistas de escolas e instituições públicas de ensino. Na sequência, ocorre a publicação dos editais das chamadas públicas, seguidas da avaliação e seleção dos projetos de venda apresentados pelos agricultores familiares. Por fim, os contratos são celebrados e os processos são homologados.

A dificuldade das chamadas públicas se tornarem mais efetivas é um desafio em todo país, sobretudo se considerarmos o problema específico da aquisição de carnes, conforme indica o estudo de Dias et al. (2020). As autoras avaliaram os gêneros alimentícios solicitados nas chamadas públicas de capitais do Brasil no ano de 2017, demonstrando que a maioria dos alimentos que constavam nas chamadas eram alimentos *in natura* de origem vegetal. Apenas em João Pessoa e Palmas foi observada a presença de carnes: carne de peixe mecanicamente separada e carne bovina, respectivamente.

Por fim, concluímos que o arranjo organizacional desta problemática é complexo por ser intersetorial e multinível. A Figura 01 que apresentamos no início desta seção esquematiza a complexidade das redes de instituições envolvidas nas diferentes atividades que culminam com a carne nas refeições servidas na alimentação escolar. Os entraves delineados nesse arranjo institucional indicam a necessidade de articulação política e social e de apoio financeiro para adequação dos abatedouros e infraestrutura de beneficiamento e fiscalização de carnes.

4. Panorama geral de carnes da agricultura familiar no RN

O objetivo desta seção é fornecer um panorama geral do cenário produtivo, de oferta, de demanda e de aquisição de carnes da agricultura familiar para os programas públicos no Rio Grande do Norte, especialmente o PNAE. A estrutura desta seção é baseada em quatro eixos: (i) no potencial produtivo de carnes pela agricultura familiar do RN, (ii) no potencial de oferta, (iii) na demanda, aquisição e percentual de sucesso na compra e, por fim, (iv) em aspectos ligados à ampliação do potencial produtivo de carnes pela agricultura familiar e de aquisições pelo PNAE no RN.

4.1 Potencial produtivo de carnes pela agricultura familiar no RN

O Rio Grande do Norte é um dos principais produtores de caprinos, galináceos e pescado do país. Seu potencial produtivo é expressivo, sobretudo se considerarmos que em 2020 os números da pecuária eram os seguintes: 988.134 de rebanho bovino; 457.276 de caprinos; 886.885 de ovinos; 291.925 de suínos e 7.925.441 de galináceos (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021b). Ainda que estes sejam dados importantes, não podemos distinguir desse quantitativo o potencial de produção de carnes que seja específico da agricultura familiar. Além disso, estimar a capacidade produtiva incorporando novas demandas, como aquela que pode ser gerada pela incorporação do mercado do PNAE, é ainda mais complexo. Mesmo com a escassez de dados específicos que nos permitam chegar em estimativas mais aproximadas do potencial produtivo real, reunimos no Quadro 02 estimativas do potencial produtivo a partir de dados de instituições que representam diferentes atores-chave no nosso diagnóstico.

Quadro 02. Estimativas da produção atual e do potencial produtivo de carnes da agricultura familiar no RN. Fonte: elaborado com dados cedidos pela CO-
NAB, COOAFARN, IBGE e Subcoordenadoria de Pesca do RN (SUCOP).

Carnes diversificadas				
Dados	Tipo ou taxonomia	Quantidade (kg)	Periodicidade	Destino
CONAB	Carne bovina	26.091	Anual ¹	PAA
	Carne caprina	1.156		
	Carne ovina	115		
	Carne suína	2.214		
	Carne de frango	5.827		
	Galinha caipira	8.208		
	TOTAL	43.611		
COOAFARN	Carne bovina	10.000 a 12.000 - valor médio de todos os tipos de carne	Semanal ²	Feiras, mar-chantes, abate-douros
	Carne caprina			
	Carne ovina			
	Carne suína			
	Carne de aves			
Pescado				
Dados	Tipo ou taxonomia	Quantidade (kg)	Periodicidade	Destino
IBGE	Camarão	21.981.771	Anual ¹	-
	Carpa	40.785		
	Curimatã, curimbatá	118.420		
	Piau, piapara, piaçu, piava	8.000		
	Tambaqui	69.147		
	Tilápia	2.706.713		
	Traíra e trairão	41.161		
	Tucunaré	20.579		
	TOTAL	24.986.576		

SUCOP	Agulhão-de-vela: <i>Istiophorus albicans</i> Arabaiana: <i>Seriola lalandi</i> Ariacó: <i>Lutjanus synagris</i> Arraia: <i>Potamotrygon</i> spp., <i>P. falknerii</i>, <i>P. motoro</i> Atum: <i>Thunnus albacares</i>, <i>Thunnus obesus</i>, <i>Xiphias gladius</i>, <i>Prionace glauca</i> Bagre: <i>Bagre</i> spp., <i>B. bagre</i>, <i>Ariidae marinus</i>, <i>A. panamensis</i>, <i>A. pinnimaculatus</i> Beijupirá: <i>Rachycentron canadum</i> Bicuda: <i>Sphyræna tome</i> Branquinha: <i>Curimata</i> spp., <i>Cyphocarax</i> spp. Camarão: <i>Artemesia longinaris</i>, <i>Litopenaeus schmitti</i>, <i>Farfantepenaeus paulensis</i>, <i>F. brasiliensis</i>, <i>F. subtilis</i>; <i>Pleoticus muelleri</i>, <i>Xiphopenaeus kroyeri</i> Camurim: <i>Megalops atlanticus</i> Caranguejo: <i>Ucides cordatus</i> Carapeba: <i>Diapterus auratus</i> Ciobão-dentão: <i>Lutjanus jocu</i>, <i>L. analis</i> Curimatã: <i>Prochilodus</i> spp. Curvina: <i>Pachyurus</i> spp. Dourado: <i>Coryphaena hippurus</i> Galo do Alto: <i>Selene</i> spp., <i>Zenopsis conchifer</i> Garabebel ou Pampo: <i>Trachinotus</i> spp. Garoupa: <i>Epinephelus</i> spp. Guaiuba: <i>Ocyurus chrysurus</i> Guaraximbora: <i>Caranx latius</i> Lagosta: <i>Panulirus laeviscauda</i>, <i>P. argus</i>, <i>P. echinatus</i> Marisco: <i>Anomalocardia brasiliensis</i> Meca: <i>Trichiurus lepturus</i> Panga: <i>Pangasius hypophthalmus</i> Pargo: <i>Lutjanus purpureus</i>, <i>Pagrus pagrus</i> Peixe-voador: <i>Hirundichthys affinis</i> Pescada: <i>Cynoscion</i> spp., <i>Macrondon</i> spp., <i>Cynoscion acoupa</i>, <i>C. leiarchus</i>; <i>C. virescens</i>, <i>C. guatucupa</i> Piau: <i>Leporinus</i> spp. Polvo: <i>Octopus</i> spp., <i>Eledone</i> spp. Sardinha: <i>Harengula clupeola</i>, <i>Sardinella brasiliensis</i>, <i>Opisthonema oglinum</i> Serra: <i>Comberomorus maculatus</i> Sirigado: <i>Mycteroperca</i> spp. Tainha: <i>Mugil</i> spp. Tilápia: <i>Oreochromis niloticus</i>, <i>Tilapia rendalli</i> Xaréu: <i>Caranx hippos</i>	-	-	Anual ²	-
-------	---	---	---	--------------------	---

¹ Dados referentes a 2020. ² Dados referentes a 2021

As estimativas da produção atual e do potencial produtivo de carnes da agricultura familiar no RN, mesmo que possam não representar com precisão a produção real, são animadoras. As informações apresentadas pela COOAFARN, por exemplo, mostram que semanalmente são produzidas cerca de 10 toneladas de carne. Já a lista de pescados e frutos do mar, expressa o potencial de produção do nosso estado, com espécies com grande viabilidade de incorporação na alimentação escolar.

A escassez de informações sobre estes produtos limita a possibilidade de uma análise que se aproxime da capacidade real dos agricultores familiares produzirem carnes, principalmente o pescado, produto com maior déficit de dados no estado. Para que pudéssemos ilustrar o potencial de produção deste item, recorreremos ao IBGE Cidades (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021b), que apresenta dados do quantitativo anual de peixes provenientes da produção estadual, mas que não diferencia o percentual produzido pela agricultura familiar.

Fazemos uma observação ao peixe panga (*Pangassius hypophthalmus*), mencionado no Quadro 2. Embora esteja ausente na lista do IBGE, o panga, peixe nativo do Sudeste Asiático, encontra-se na lista da SUCOP, sendo uma das principais apostas de produção e comercialização de pescado no estado (Coutinho, 2019). Sua adequação às condições ambientais do RN faz com que o panga tenha uma rápida reprodução no estado. De acordo com a Associação Brasileira da Piscicultura (2020), a estimativa é que essa espécie represente mais de 40% da produção do estado. A Associação também acredita que o panga tenha impulsionado em 32% a produção total do estado no ano de 2019, atingindo 3.200 toneladas de pescado ofertadas para a comercialização. Assim como toda espécie exótica, o peixe panga pode representar uma ameaça à biodiversidade potiguar, principalmente pelo seu alto potencial de reprodução. Ainda que esse potencial seja importante para impulsionar a produção do estado, é necessário avaliar os prováveis impactos ambientais e realizar o controle e ma-

nejo adequados para que esta espécie não ultrapasse o limite de espécie estabelecida para espécie exótica invasora, trazendo desequilíbrios para o ecossistema local (Leão et al., 2011). Os potenciais impactos ambientais negativos gerados pela introdução de espécie exótica também podem trazer consequências sociais para pescadores artesanais que dependem dos recursos naturais para a garantia de renda e níveis adequados de segurança alimentar e nutricional.

4.2. Potencial de oferta de carnes pela agricultura familiar no RN

Refere-se à quantidade de produtos cárneos que os agricultores familiares do Rio Grande do Norte têm fornecido aos programas públicos. Este potencial é ilustrado pela série histórica de tipos e quantidades de carnes ofertadas ao PAA pelos agricultores entre 2010 e 2021. O nosso potencial de oferta usa os dados do PAA como base porque acreditamos que os dados desse programa expressem melhor o potencial de oferta, visto que a agricultura familiar no RN consegue vender mais para o PAA do que para o PNAE. Assim, utilizando um recorte temporal de 11 anos, apresentamos na Tabela 2 a quantidade e os tipos de carnes adquiridas pelo estado via PAA entre 2010 e 2021.

Tabela 2. Aquisição de carnes (kg) da agricultura familiar via PAA no estado do Rio Grande do Norte, entre os anos de 2010 e 2021. Fonte: dados cedidos pela CONAB e EMATER.

Dados	Aquisição CONAB (Kg)												Aquisição EMATER (Kg)
	Tipo	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Bovina	177.841	342.610	464.176	204.592	20.039	0	0	28.925	9.993	1.944	26.091	1.171,60
	Caprina	12.704	27.917	51.288	9.987	1.049	0	0	958	500	0	1.156	-
	Ovina	8.257	17.924	37.370	2.880	1.740	0	0	1.035	745	0	115	-
	Suína	1.970	11.602	45.668	3.914	6.394	0	0	0	0	0	2.214	300,00
	Frango	13.848	71.719	52.239	0	880	4.044	11.020	2.008	2.000	2.400	5.827	
	Galinha	16.507	68.822	6.698	0	0	0	0	0	0	0	0	-
	Galinha Caipira	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8.208	25.493,49
	Peixe	0	7.463	5.929	0	0	0	0	0	0	0	0	-
	Mix de carne ovina e caprina	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	150	-
	TOTAL (Kg)	231.127	548.057	663.368	221.373	30.102	4.044	11.020	32.926	13.238	4.344	43.761	26.965,09
	TOTAL GERAL (Kg)	1.842.471,00 kg											

Nos últimos 10 anos, foram adquiridos, no total, 1.842.471,00 kg de todos os tipos de carnes para o PAA. Desse quantitativo, 1.432.798,00 kg foram entregues apenas entre os anos 2011 a 2013, período que apresentou maior crescimento de aquisição de carne pela agricultura familiar. Esse significativo crescimento é seguido por um forte declínio nos anos posteriores, sobretudo a partir de 2014, quando a oferta de oito tipos de carne chegou a ser 0. Contudo, o ano de 2020 apresentou uma relativa elevação na quantidade ofertada, tendência que segue até o momento em 2021.

Os motivos que levaram à queda na aquisição de carnes a partir de 2014 possivelmente estão relacionados à diminuição dos recursos federais para o PAA. Esse programa, desde 2013, vem enfrentando uma queda significativa nos recursos públicos a ele destinados (Sambuichi et al., 2019). O ano 2015, que segundo a Tabela 2 foi aquele em que a ausência de compra de oito dos nove tipos de carne aconteceu pela primeira vez, coincide com uma nova queda de investimento no PAA em decorrência da crise fiscal do governo federal (Sambuichi et al., 2019). Aliado à crise fiscal e econômica, os cortes aos recursos destinados ao fortalecimento da agricultura familiar e aos programas de combate à pobreza e à fome, podem ser vistos como uma decorrência direta da crise política enfrentada pelo país (Instituto Humanitas Unisinos, 2016).

Como os números de aquisição PAA oferecem cenário ilustrativo da capacidade de produção de carnes, a partir de agora concentramos nossa discussão no PNAE.

4.3. Demanda, aquisição e percentual de sucesso na compra de carnes da agricultura familiar para o PNAE

Atualmente, o Rio Grande do Norte possui 2.791 escolas e 643.720 alunos distribuídos entre as esferas estadual e municipal. A Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer (SEEC) é responsável pelo acompanhamento de 587 escolas estaduais e de seus 215.733 alu-

nos, enquanto as entidades executoras acompanham as 2.203 instituições municipais e seus 416.274 alunos. Dentre essas escolas, 40 possuem a modalidade de ensino integral e poderiam incluir em seus cardápios preparações que incorporassem carnes da agricultura familiar. Apenas no ano de 2017, 166 instituições municipais do RN receberam recursos federais para a aquisição de alimentos da agricultura familiar via PNAE, de acordo com dados do FNDE.

Em 2019, o CECANE da UFRN, instituição responsável pelo monitoramento da execução do PNAE no estado e municípios, acompanhou as aquisições de produtos oriundos da agricultura familiar em 31 municípios, são eles: Nísia Floresta, Assu, Espírito Santo, Tangará, Encanto, Ceará Mirim, Serra do Mel, Carnaubais, Carnaúba dos Dantas, Marcelino Vieira, Antônio Martins, Tibau, Luís Gomes, Guamaré, Grossos, Jardim de Piranhas, Santana do Matos, Jandaíra, Lajes, Macau, Macaíba, Maxaranguape, Sítio Novo, São Bento do Norte, Doutor Severiano, Portalegre, Angicos, José da Penha, Taipu, Jardim do Seridó, Ipueira. O CECANE nos cedeu os dados que ilustram a demanda e aquisição desses municípios considerando o recorte das carnes provenientes da agricultura familiar.

Entre os municípios mencionados, apenas cinco tiveram contratos públicos assinados para aquisição de produtos de origem animal para alimentação escolar. Foram assinados, no total, 32 contratos distribuídos entre Serra do Mel (1), Carnaubais (8), Marcelino Vieira (7), Lajes (7) e Doutor Severiano (9). Durante o monitoramento, o CECANE identificou que foram adquiridos pouco mais de 2 mil quilos de carne para a alimentação escolar, número significativamente inferior aos 18.994,99 quilos demandados pelos contratos. Essa quantidade demonstra que a demanda de carnes provenientes da agricultura familiar presente nos contratos públicos assinados no estado é muito superior ao que é, de fato, adquirido para a alimentação escolar. Para fornecer um panorama da assimetria entre a demanda e a aquisição de carnes para o PNAE, reunimos as informações

coletadas na Tabela 3. Na coluna da demanda apresentamos o quantitativo de carnes demandado nos contratos públicos analisados pelo CECANE. Na coluna da aquisição, apresentamos a quantidade de carne adquirida pelo estado, conforme informado pelos comprovantes das compras institucionais consolidadas. Por fim, na última coluna, apresentamos o percentual de sucesso, calculado por meio da razão entre quantidade adquirida pela quantidade demandada, multiplicado por 100.

Tabela 3. Demanda e aquisição de carnes da agricultura familiar para o PNAE no RN em 2019.

Fonte: dados cedidos pelo CECANE/RN.

Demanda			Aquisição			Percentual de sucesso (%)
Item	Quantidade (Kg)	Valor (R\$)	Item	Quantidade (Kg)	Valor (R\$)	
Carne bovina	11.539,99	192.350,86	Carne bovina	2.077,80	30.281,00	18%
Carne caprina	1.105,00	17.361,25	Carne caprina	0	0	0%
Carne ovina	1.100,00	17.600,00	Carne ovina	0	0	0%
Carne suína	1.560,00	18.720,00	Carne suína	0	0	0%
Carne de frango	1.000,00	8.400,00	Carne de frango	0	0	0%
Carne de galinha caipira	2.690,00	29.762,30	Carne de galinha caipira	0	0	0%
TOTAL	18.994,99	284.194,41	TOTAL*	2.077,80	30.281,00	18%

* Uma compra agregada de 144 kg de carne bovina e caprina foi indicada por um município, mas a quantidade individual de cada tipo de carne não foi informada. Em virtude disso, o cálculo do percentual de sucesso não pôde ser realizado. Se considerássemos a demanda total de cada tipo, incorreríamos o risco de apresentar valores superiores ou inferiores ao real. O valor bruto desta compra corresponde a 144 kg e R\$ 2.304,00.

No estado, apenas três municípios (Doutor Severiano, Marcelino Vieira e Lajes) compraram carnes para a alimentação escolar no ano de 2019. Conforme demonstram os dados, a taxa de sucesso de aquisição

desses produtos para o PNAE é muito pequena. No total, o estado atingiu 18% do total de produtos demandados pelos contratos. Ainda que estes contratos demonstrem que há uma elevada demanda de carnes para a alimentação escolar no estado, as justificativas oferecidas pelos municípios e cedidas pelo CECANE para as compras abaixo do esperado são, em síntese: (i) a ausência do Serviço de Inspeção Municipal (SIM); (ii) os preços baixos praticados pelo PNAE, que fazem com que a aquisição não cubra os custos do fornecimento; e, por fim, a (iii) ausência de abatedouros nos municípios. Diante do baixo percentual de aquisição de carnes pelo estado e dos problemas apresentados pelo CECANE, o êxito dos três municípios que adquiriram carnes, pode ser explicado pela existência de abatedouros locais disponíveis para utilização.

4.4. Outros aspectos ligados à ampliação do potencial produtivo de carnes pela agricultura familiar e de aquisições pelo PNAE no RN

4.4.1. Padrões ambientais do RN

O Rio Grande do Norte possui dois padrões ambientais (*sertão e mar*) que se formaram, em grande medida, pela posição geográfica do estado entre o Oceano Atlântico e os estados do Ceará e Paraíba. Seu território, segundo o IBGE, ocupa uma área de 52.810 km² dividida em 19 microrregiões, 4 mesorregiões (Oeste Potiguar, Central Potiguar, Agreste Potiguar, e Leste Potiguar), e 167 municípios. O clima, predominantemente semiárido, e a proximidade com a linha do Equador, conferem condições ambientais muito específicas ao RN, com o verão seco e a presença do sol durante a maior parte do ano, característicos da Caatinga (Rio Grande do Norte, 2014).

No território potiguar, conforme demonstra a Figura 02, o solo e a vegetação são formados por dois grandes biomas: (1) Mata Atlântica, que se distribui por todo litoral leste do estado e ocupa uma faixa de 6% de extensão; (2) e Caatinga, que ocupa 93% de toda extensão territorial (Rio

Grande do Norte, 2014). Enquanto a zona de Mata Atlântica é marcada pela umidade e pelos ecossistemas manguezal e restinga, na Caatinga a disponibilidade de água é comprometida pelo clima seco e pelo solo árido, fazendo com que os rios e riachos sejam temporários e fiquem secos durante a maior parte do ano.



Figura 4. Distribuição dos biomas Caatinga e Mata Atlântica no estado do Rio Grande do Norte.
Fonte: Adaptado de Serviço Florestal Brasileiro (2018).

A vegetação resistente à falta d'água e ao solo infértil da Caatinga fazem das plantas como a barriguda, o xique-xique, a palmatória-de-espinhos criarem seus próprios mecanismos de acúmulo de água e servirem de alimento para o gado e para as populações locais. Nessas condições duas das produções apresentadas merecem destaque por sua adequação às características ambientais e territoriais do estado: (i) a produção de caprinos e (ii) de pescado.

1) Caprinocultura

No semiárido, a caprinocultura produz uma tripla fonte de renda com (i) a produção do leite, (ii) de pele e (iii) da carne caprina, além de ser também uma reserva econômica para os pequenos produtores. É im-

portante ainda destacar que a distribuição desigual da terra tem o potencial de ser minimizada com a criação de pequenos ruminantes (Suassuna, 2003). Por exemplo, no espaço físico onde se cria uma vaca, é possível criar até oito cabras, aumentando a renda e potencializando a produção de alimentos através da otimização do espaço. Conforme Suassuna (2003), uma vaca criada no semiárido produz, diariamente, em média 3,5 litros de leite, enquanto uma cabra criada nas mesmas condições, produz 1,7 litros. Ou seja, com a vantagem de se criar animais adaptados às condições ambientais e climáticas do estado, é possível produzir 13,6 litros de leite no mesmo espaço onde se cria uma única vaca.

Esses pequenos ruminantes, além da vantagem de ingerir menores quantidades de água, podem ser alimentados com a própria vegetação da caatinga. Sua fonte de alimentos pode ser, por exemplo, o pasto nativo, mandioca, cana de açúcar e a palma forrageira que fornece alimento verde, satisfazendo também grande parte das necessidades de água dos caprinos (Cavalcante et al., 2005). Assim, ao invés de depender de um sistema produtivo de monoculturas para a produção de ração, ou da compra de insumos para nutrição animal, a satisfação das necessidades dos caprinos vem da própria biodiversidade local, fortalecendo a vantagem da criação de caprinos sobre o rebanho bovino.

Portanto, a criação sustentável de caprinos por agricultores familiares produtores tem relevo ambiental, social e econômico, reduzindo impactos de produção, constituindo fonte de alimentos nutritivos para humanos e, por fim, fortalecendo o comércio local, com consequências para a geração de empregos e renda para a população local (Empresa de Pesquisa Agropecuária do Rio Grande do Norte, 2019).

2) Pescado

A projeção do RN para o Oceano Atlântico faz da pesca uma importante fonte de renda e nutrição para as populações ribeirinhas. Com cerca

de 410 km de costa, a pesca artesanal e a aquicultura familiar em águas públicas conferem grandes vantagens aos praticantes e ao desenvolvimento local com: (i) produção de pescado com baixo impacto ambiental, (ii) produção com possibilidade de início imediato, (iii) baixo investimento inicial e (iv) manejo facilitado (Bueno et al., 2014). Também é possível desenvolver a piscicultura familiar em reservatórios de água já existentes, como bebedouros, ampliando os benefícios de preservação da mata ciliar e de áreas mananciais (Silva et al., 2015).

O Rio Grande do Norte é o maior produtor de peixe-voador (*Hirundichthys affinis*) do Brasil, estando a produção concentrada em Caiçara do Norte e Diogo Lopes, localizados na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão (M. R. Oliveira et al., 2013). Outros peixes como sardinha (*Opisthonema oglinum*), dourado (*Coryphaena hippurus*), serra (*Scomberomorus brasiliensis*), guaiuba (*Ocyurus chrysurus*) e tainha (espécies do gênero *Mugil*) também, são capturados nessas comunidades pesqueiras (Silva & Silva, 2020). Além disso, os reservatórios públicos com as espécies nativas como curimatã, piaui e branquinha são um dos principais investimentos do estado do Rio Grande do Norte para a aquicultura familiar. Esse potencial produtivo do RN relacionado aos pescados e a possibilidade de sua inserção na alimentação escolar, levou o governo do estado a investir 15 milhões de reais no PECAFES em 2020 (Portal do Governo do RN, 2021).

Além do potencial produtivo, o beneficiamento dos peixes capturados por comunidades pesqueiras é uma outra questão a ser abordada caso o objetivo seja aumentar a inserção de pescado nos cardápios institucionais. Para que as comunidades tenham unidades de beneficiamento de pescado adequadas e equipadas para a elaboração dos produtos (ex.: bolinhos, hambúrgueres de peixe, carne filetada) é necessário investimento na estrutura física e na formação dos atores envolvidos, para que estes tenham possibilidade de participar das chamadas públicas e conseguirem

inserir seus produtos na alimentação escolar.

4.4.2. Iniciativas municipais e estaduais adotadas para aumentar a produção e aquisição de carnes

Uma série de iniciativas para aumentar a oferta de carnes pela agricultura familiar têm sido adotadas pelo estado e municípios. Essas estratégias giram em torno de quatro eixos, que são: (i) inclusão de novas leis e projetos estratégicos, (ii) consórcios públicos intermunicipais, (iii) elaboração de novos selos para a agricultura familiar, e (iv) beneficiamentos, sobretudo de pescados.

1) Legislação e projetos estratégicos

Nos últimos anos, a pauta da agricultura familiar teve maior destaque na agenda governamental do RN. O Plano de Governo do RN (2019-2022), alinhado com a criação da SEDRAF em 2019, enfatizou a necessidade de desenvolver um programa de acesso da agricultura familiar aos mercados governamentais de alimentos para a garantia de sua comercialização.

A criação e implementação do Programa PECAFES, já mencionado na seção três, foi um passo importante para o aperfeiçoamento das aquisições de produtos da agricultura familiar no âmbito estadual. O programa garante a aquisição, direta ou indireta, de produtos que sejam produzidos por agricultores e agricultoras, organizações formais e informais (cooperativas e associações) e povos tradicionais, sem a necessidade de recorrer a atravessadores. A proposta também se alinha com o Plano Plurianual do Estado (2020-2023), que reconhece o relevo do acesso da agricultura familiar aos mercados institucionais, bem como o caráter estratégico das formas alternativas de geração de trabalho e renda através das cooperativas e associações (Rio Grande do Norte, 2020a).

O projeto Governo Cidadão Desenvolvimento e Sustentabilidade,

antigo RN Sustentável, é outro exemplo de iniciativa que visa beneficiar a agricultura familiar por meio da ampliação do acesso a infraestruturas produtivas e aos mercados institucionais. Para isso, o projeto conta com uma atuação integrada e multisetorial de diferentes secretarias do estado (SEDRAF, SETHAS, SEDEC, SESAP etc.) na implementação de ações articuladas. Além disso, outras estratégias como o Programa Estadual de Sementes Crioulas e o Programa Gente do Campo, atuam na promoção do desenvolvimento rural potiguar.

Mesmo que essas iniciativas citadas deixem evidente que reforçam que a agricultura familiar é prioridade na agenda do estado, ainda percebemos poucas iniciativas que priorizam a ampliação da aquisição de carnes da agricultura familiar em diferentes espaços (ex.: escolas, restaurantes populares, unidades prisionais etc.). Nessa direção, uma normativa que merece destaque é a Lei 10.765 de 2020, que dispõe sobre a inclusão do pescado oriundo da agricultura familiar no cardápio da alimentação escolar das instituições públicas de ensino do estado (Rio Grande do Norte, 2020b). Essa legislação considera como agricultura familiar aquela praticada por (i) aquicultores que explorem, por exemplo, reservatórios hídricos com superfície total de até dois hectares ou que ocupem até 500 metros cúbicos de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede, e aquela praticada por (ii) pescadores que exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

2) Consórcios públicos intermunicipais

Sabemos que o consórcio público é a união voluntária de dois ou mais entes para a gestão associada de serviços públicos que beneficiem o interesse coletivo, conforme o art. 241 da Constituição Federal. Quando possui caráter intermunicipal, os municípios de uma mesma região podem formar agrupamentos com personalidade jurídica visando a instalação e administração de serviços públicos comuns. No caso do RN, a maioria dos municípios não possuem selo SIM e, em alguns casos, recorrem

ao consórcio público intermunicipal como uma estratégia alternativa para ofertar produtos de origem animal na alimentação escolar.

De acordo com o Observatório dos Consórcios Públicos Intermunicipais, o RN agrega cinco consórcios públicos. No entanto, apenas um deles é voltado para a produção e comercialização de produtos de origem animal (Confederação Nacional de Municípios, 2022). O Consórcio Intermunicipal de Sanidade Agropecuária (SIM Sertão e Mar) abrange os municípios de Galinhos, Guamaré, Jandaíra e Pedro Avelino. Por meio deste consórcio, os municípios envolvidos passaram a escoar itens da piscicultura, aquicultura, avicultura, meliponicultura e ovinocaprino cultura. A iniciativa teve apoio do SEBRAE do RN, em parceria com a Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Rio Grande do Norte (FETARN) e o MAPA. O consórcio viabilizou uma maior participação dos produtores em programas públicos tais como PE-CAFES, PAA e PNAE.

Os consórcios são interessantes, em síntese, porque a sua implementação pode oferecer a possibilidade de reduzir a presença de abatedouros irregulares e clandestinos. Durante a pactuação entre os municípios, alguns pontos devem ser esclarecidos entre as partes com a finalidade de antecipar possíveis impasses gerenciais. Exemplos desses pontos são: objetivos do consórcio, produtos-alvo, quantidade de municípios, definição do município-sede, responsabilidades de cada município e a regularização dos sistemas de inspeção municipal.

3) Certificações sanitárias

A adesão à certificação sanitária para regulamentar a comercialização de carne para a alimentação escolar é um dos maiores entraves para os municípios. Há poucos municípios no RN que dispõem de algum serviço de inspeção. De acordo com o e-SISBI², o estado do RN possui 10 ca-

² O e-SISBI é um sistema eletrônico disponibilizado para gestão dos serviços oficiais de inspeção de produtos de origem animal dos Estados, Distrito Federal, Municípios e consórcios de Municí-

cadastros de serviço de inspeção do tipo municipal, estadual e por consórcio público. Conforme o Quadro 3 mostra, atualmente oito cadastros estão ativos e dois aderiram ao SISBI-POA.

Quadro 3. Cadastros de Serviços de Inspeção no RN, 2022. Fonte: elaborado com dados do e-SISBI.

Beneficiado	Tipo de Serviço	Situação de cadastro	Situação do SISBI
Consórcio Intermunicipal de Sanidade Agropecuária (Sim Sertão e Mar)	Municipal	Ativo	Não aderido
Instituto de Defesa e Inspeção Agropecuária do RN (IDIARN)	Estadual	Ativo	Ativo
Prefeitura de Almino Afonso	Municipal	Ativo	Não aderido
Prefeitura de Assu	Municipal	Ativo	Não aderido
Prefeitura de Guamaré	Consórcio Municipal	Inativo	Não aderido
Prefeitura de Itaú	Municipal	Ativo	Não aderido
Prefeitura de Lagoa Salgada	Municipal	Ativo	Não aderido
Prefeitura de Mossoró	Municipal	Ativo	Ativo
Prefeitura de Passa e Fica	Municipal	Inativo	Não aderido
Prefeitura de Riacho da Cruz	Municipal	Ativo	Não aderido

Um destaque deve ser dado ao município de Mossoró que, além de garantir a certificação sanitária municipal, também aderiu ao selo SISBI-POA em 2020. Com a adesão ao SISBI, os selos emitidos pelos serviços de inspeção do estado e de Mossoró serão equivalentes ao federal. A consequência é que esses selos terão a mesma validade daquele emitido pelo MAPA, favorecendo a produção e aquisição de produtos de origem animal. Devido a essa iniciativa, Mossoró se tornou o primeiro município das regiões Norte e Nordeste a aderir ao SISBI-POA.

Embora esta estratégia seja um avanço para a oferta de produtos de origem animal da agricultura familiar, a maioria dos estabelecimentos beneficiados com o SISBI pertencem a grandes e médias empresas agro-

picontemplando o Cadastro Geral voluntário de todos os serviços de inspeção, dos estabelecimentos e produtos neles registrados, além de controles aplicados à referida inspeção. Veja mais em: <https://sistemasweb.agricultura.gov.br/sgsi/login>

pecuárias. Até fevereiro de 2022, 11 empresas potiguares como o Supermercado Nordestão, Bomfrigo Alimentos LTDA, Avicultura Comércio Varejista VITAGEMMA e outras, receberam o selo SISBI do IDIARN, podendo assim expandir suas atividades nacionalmente. A maioria destas empresas possuem anos de atuação no ramo do mercado de carnes e derivados e a concessão deste selo tende a facilitar a comercialização destes produtos em todo o território nacional. Portanto, até o momento o acesso ao selo SISBI no RN é seletivo, não envolvendo a participação de organizações formais da agricultura familiar, seus produtores individuais e empresas de pequeno porte. Aparentemente, o novo selo continua a impor um conjunto de regras de inspeção e fiscalização aplicáveis à lógica da agroindústria de médio e grande porte, o que nos faz questionar sobre seu papel frente à redução da burocracia na venda de produtos de origem animal da agricultura familiar.

4) Beneficiamento de pescados

Conforme mencionamos na seção 4.4.1, o setor de pesca e aquicultura vem recebendo a atenção do estado nos últimos anos. Mais recentemente o governo do estado sancionou a Lei Complementar 693 de 2022 que institui a Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e da Aquicultura do Rio Grande do Norte (PEDESPA/RN) e o Sistema Estadual da Pesca e da Aquicultura do Rio Grande do Norte (SISEPA/RN) (Rio Grande do Norte, 2022). A lei também criou um fundo especial com recursos do Orçamento Geral do Estado para permitir o custeio de ações de fomento para o setor.

Além disso, outros projetos e convênios têm reforçado o apoio do estado nas atividades pesqueiras. Em Porto Mangue, município situado na costa do RN, a prefeitura juntamente com o governo do estado, desenvolveram um projeto de implantação de uma unidade de beneficiamento de pescado que deverá atender mais de 400 trabalhadores daquela região, tradicionalmente pesqueira. A iniciativa será administrada pela Coopera-

tiva da Agricultura Familiar e da Pesca Artesanal do Estado do Rio Grande do Norte (COOAPESCA). A viabilização do projeto também conta com a parceria da SEDRAF, SAPE e EMATER. No entanto, ainda não há previsão para a conclusão do projeto, tendo em vista as dificuldades financeiras do estado.

5. Recomendações: nós críticos e eixos de soluções

Nesta seção partimos do entendimento que o problema central em questão abordado no nosso diagnóstico envolve muitas instituições e circunstâncias dentro e fora da governabilidade dos atores locais. Portanto, aqui não nos posicionaremos quanto um receituário de recomendações prontas, mas sim com o propósito de realizar sinalizações e elucidações de nós críticos do problema central e, assim, apontar linhas de soluções que possam ser elaboradas e construídas coletivamente com os atores envolvidos em uma perspectiva ampliada de uso da inteligência coletiva desses sujeitos.

Ryan et al. (2020) apontam o uso da inteligência coletiva como definidor de soluções mais eficazes para resolução de problemas públicos. Os autores apontam que a colaboração dos envolvidos tende a ampliar informações, ideias e *insights* na construção de estratégias para superar problemas públicos. Ao saber aproveitar a inteligência distribuída em diversos setores e servidores públicos, contando com a aprendizagem acumulada pelas suas experiências, é possível refinar a definição do problema e projetar soluções mais legítimas. Deste modo, aqui pensamos em indicar possíveis caminhos, mas com entendimento que a construção de soluções públicas é um percurso de elaboração coletiva e de fluxos não-lineares de acontecimentos.

Segundo Kuschner et al. (2010, p. 153) a resolução de um problema público ocorre por meio de seis etapas:

1. Identificar problemas atuais e futuros
2. Identificar os fatores que contribuem para a situação observada
3. Identificar e definir prioridades de intervenção para implementar soluções

4. Definir estratégias e cursos de ação que possam ser seguidos para solucionar os problemas
5. Definir os responsáveis pelo desenvolvimento dessas ações
6. Definir os procedimentos de avaliação que permitirão o monitoramento da implementação da ação.

Nosso relatório pretende ser uma ferramenta que lança luz nos dois primeiros pontos descritos por Kuschnir et al. Assim, partindo das circunstâncias apresentadas nas outras seções do diagnóstico, no Quadro 4 resumimos em uma matriz SWOT³ os fatores influentes que são aqueles geradores de empecilhos na tarefa de ampliar a oferta e demanda de carnes da agricultura familiar na alimentação escolar do RN.

³ SWOT, do inglês: Strengths (forças), Weaknesses (fraquezas), Opportunities (oportunidades) e Threats (ameaças)

Quadro 4. Fatores na ampliação da presença de carnes da agricultura familiar na alimentação escolar no RN. Fonte: elaboração dos autores.

	Fatores Positivos	Fatores Negativos
	FORÇA	FRAQUEZA
Fatores Internos	• Pauta já incluída em planejamentos institucionais • Experiências locais do PAA no estado podem servir de <i>benchmark</i> • Existência de normativas específicas, i.e., Lei 10.536/2019 (PECAFES) e a Lei 10.765/2020 (Inclusão do pescado) • Potencial produtivo do estado em caprinos, galináceos e pescado • Possibilidades de cooperação e aprendizagem considerando escolas em diferentes níveis da rede de educação básica (municipal, estadual e federal).	• Ausência ou baixo recurso de contrapartidas locais para o orçamento do PNAE • Processos licitatórios com etapas pouco acessíveis aos produtores • Pouca articulação entre os atores governamentais locais que poderiam propor soluções para a problemática • Comunicação frágil entre produtores locais e entidades executoras (EEx) • Quantidade e estrutura dos abatedouros insuficientes • Acesso aos selos de inspeção sanitária: SIM, SIE, SISBI-POA e/ou Selo Arte
Fatores Externos	OPORTUNIDADES • Descentralização da certificação sanitária com a emissão do SISBI-POA à nível estadual • Criação do Selo Arte • Expansão do ensino integral no estado prevista no Plano Nacional de Educação • Parceria institucional com o CECANE-UFRN	AMEAÇAS • Pandemia da Covid-19, resultando em descontinuidades dos processos do ensino presencial • Regime de gastos públicos vigente (Emenda Constitucional 95) que pode resultar em cortes orçamentários para políticas sociais

Os principais fatores que são passíveis de recomendações são as ditas fraquezas, circunstâncias de fragilidades internas capazes de serem sanadas de forma mais imediata. Aqui consideramos que as recomendações deste relatório se direcionam principalmente aos atores locais, governamentais e não governamentais, que atuam na área geográfica do Rio Grande do Norte. Com o intuito de apontar de forma mais objetiva as principais causas relacionadas às fraquezas listadas, elaboramos a Figura 3, com indicação dos possíveis nós críticos.

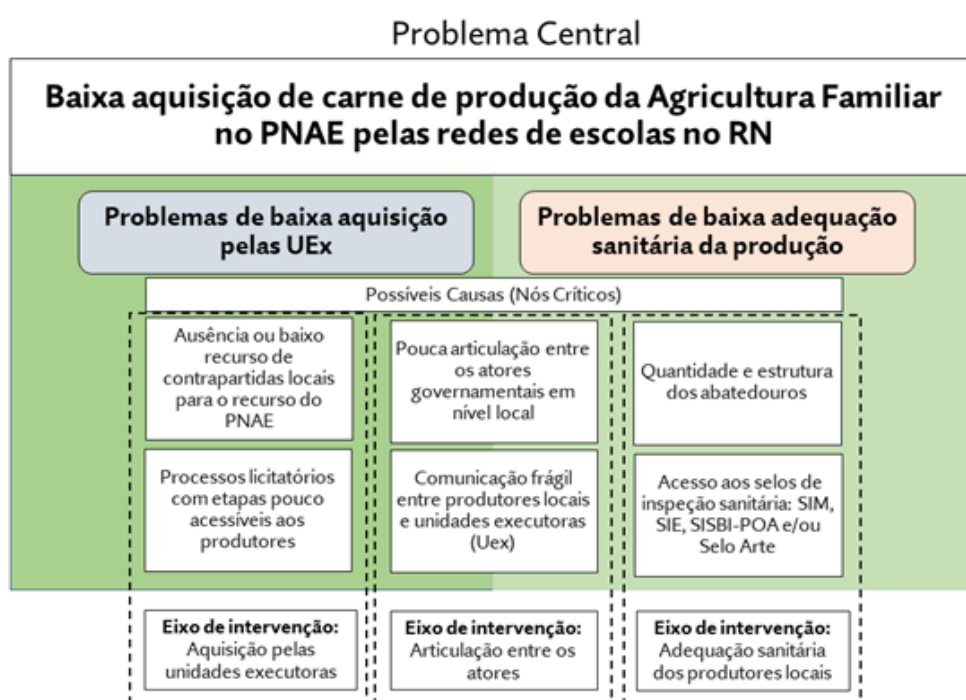


Figura 5. Esquematização da árvore de problemas sobre a aquisição de carne de produção da Agricultura Familiar no PNAE pelas redes de escolas no RN. Fonte: os autores.

Destacamos dois conjuntos de problemas (i.e., os que resultam na baixa aquisição pelas EEx e aqueles que resultam na baixa adequação sanitária da produção local) que, juntos, levam ao problema central apontado na Figura 3. Também localizamos problemas, ligados à articulação dos atores, que contribuem para os dois eixos simultaneamente. A partir dessa estrutura de problemas, traçamos recomendações, a serem debatidas pe-

los atores, em três sentidos: recomendações (i) quanto à articulação entre os atores, (ii) quanto à baixa aquisição pelas EEx e (iii) quanto à baixa adequação sanitária dos produtores locais.

5.1. Recomendações quanto a articulação entre os atores

A primeira linha de recomendações parte de duas possíveis causas do problema central: (i) pouca articulação entre os atores governamentais em nível local e (ii) comunicação frágil entre produtores locais e entidades executoras.

1) Articulação entre atores governamentais

Quanto ao primeiro item, é possível que a interação entre os atores governamentais possa ser melhorada levando a avanços na criação de soluções para a problemática. Partimos do entendimento que relações inter-setoriais podem ser fortalecidas por meio da ação conjunta de secretarias de diferentes agendas como educação e agricultura. Além disso, acreditamos que as interações de órgãos de diferentes níveis governamentais podem ser intensificadas. Ainda é possível uma articulação do governo estadual e com governos municipais em cooperação.

Do ponto de vista do planejamento institucional, destacamos como potencialidade o Projeto Governo Cidadão (principal planejamento estratégico do estado do RN), que apresenta no seu primeiro componente o foco no desenvolvimento regional sustentável.

O projeto apoiará as ações de fortalecimento e consolidação dos empreendimentos dos agricultores familiares e suas organizações, através de subsídios focados na melhoria e no aumento da produção, produtividade, e na inserção dos produtos no mercado, possibilitando o aumento da participação dos agricultores familiares nos elos de maior valor agregado das cadeias produtivas (produção agrícola e não agrícola), de forma eco-

nômica, social e ambientalmente sustentável. Serão apoiados ainda, projetos socioambientais voltados à promoção de boas práticas ambientais com ênfase na sustentabilidade, segurança alimentar, na convivência com o semiárido e preservação do meio ambiente (Rio Grande do Norte, 2013, p. 1).

Destacamos a importância do monitoramento dos planejamentos governamentais por meio de indicadores precisos que possam mensurar a evolução da situação enfrentada. A criação de indicadores de monitoramento para avaliar o consumo de carne de produção da agricultura familiar no PNAE pelas redes de escolas no RN pode tornar mais efetiva a abordagem dessa pauta na meta do Projeto Governo Cidadão. Segundo Bahia (2021), é só por meio de um Sistema de Medição de Desempenho (SMD) que é possível organizar indicadores em rede. O autor ainda complementa que a implementação dessa rede demanda infraestrutura tecnológica de coleta e armazenamento de informações. Tanto indicadores de esforço como de resultados são importantes nesse monitoramento. Os indicadores de esforço indicam os meios para obtenção dos resultados, devendo compor o sistema de mediação para que fique clara a relação de estratégia, meios e resultados.

2) Comunicação entre atores sociais

Com relação aos atores não governamentais, percebemos como oportuno a criação de um comitê ou comissão sobre o tema no nível estadual que possa conectar instituições e grupos interessados: associações de produtores e representantes da sociedade civil organizada, além de representantes de conselhos de políticas públicas, tais como o CONSEA estadual e CONSEAS municipais

O fortalecimento do controle social parece ser um dos pontos estratégicos para conceder visibilidade ao problema central e, consequentemente, para gerar mobilização da população no monitoramento da ques-

tão. A capacitação dos CAE é uma estratégia importante a ser considerada, pois nesses conselhos está o monitoramento mais cotidiano da política sendo, por isso, um espaço oportuno para problematizar a aquisição de produtos cárneos originários da agricultura familiar.

Especificamente quanto ao fortalecimento do controle social, destacamos a atuação dos CONSEA. O relatório da V Conferência Estadual de Segurança Alimentar do RN (2019) destaca, no eixo temático três, os desafios do abastecimento e comercialização em mercados institucionais. Na síntese dos desafios do eixo, o relatório destaca que essa pauta, já reivindicada pela sociedade civil organizada, deveria ser uma das principais agendas do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (em elaboração). A síntese dos desafios, é a seguinte (Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Norte, 2019):

A priorização da inclusão de produtos de base agroecológica no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), preservando o mesmo valor per capita destinado aos produtos orgânicos; a ampliação da capacidade de produção da agricultura familiar, garantindo uma escala de produção maior e permanente; a inclusão de pescados no cardápio da merenda escolar, com vistas a garantir a comercialização de seus produtos por parte dos pescadores; a ausência de selos de inspeção, nos âmbitos estadual e/ou municipal (SIM), principalmente no que diz respeito à comercialização de produtos de origem animal; a ocorrência de procedimentos demasiadamente burocráticos para a regularização de produtores individuais e suas organizações; a fragilidade dos órgãos de vigilância sanitária; a dificuldade para comercialização por parte dos produtores individuais; a falta de organização desses produtores, assim como o atraso no recebimento do pagamento referente aos produtos comercializados para os órgãos governamentais.

A mobilização social em torno do tema pode fortalecer soluções para esse segundo nó crítico da comunicação entre produtores locais e unidades executoras. Saraiva et al. (2013) afirmam que a dificuldade de articulação entre os agentes é um dos maiores entraves do PNAE. Os diferentes calendários escolares decorrentes de feriados e as paralisações que ocorrem durante o ano, fazem com que as entregas sejam canceladas. Também fragiliza o processo de aquisição, a falta de diálogo entre os atores do processo (ex.: nutricionistas, agricultores etc.), que deveriam após o encerramento da chamada pública conversar e fazer os ajustes, verificando as datas de entregas e repasses dos produtos, principalmente daqueles itens perecíveis como as carnes. Alinhar as ferramentas de gestão e fortalecer canais de comunicação são recomendações centrais para abordar entraves que dificultam o acesso dos agricultores aos mercados institucionais (Cruz & Assis, 2019).

O desconhecimento da produção da agricultura familiar por parte dos nutricionistas, a ausência ou insuficiência dos mapeamentos de produtos locais e, conseqüentemente, a desconexão entre os cardápios escolares e a realidade da agricultura familiar são problemas enfrentados pelo PNAE no RN (Chaves et al., 2020). É fundamental conhecer a realidade local dos agricultores para que o gestor possa planejar sua compra respeitando a sazonalidade e a vocação produtiva dos municípios.

No caso específico das carnes e produtos cárneos, a aquisição por meio de chamadas públicas enfrenta maiores desafios. Estudo realizado por Souza (2022) demonstra uma lacuna em editais de chamadas públicas no que se refere à compra de carnes e derivados no RN. Esses alimentos frequentemente não aparecem nos editais de abertura, o que acaba por favorecer as grandes indústrias de carnes que, por terem mais infraestrutura e preços competitivos, monopolizam o fornecimento de carnes nos restaurantes institucionais do Brasil.

Andrade et al. (2021) apresentam reflexões feitas por diversos ato-

res envolvidos com a comercialização de alimentos da agricultura familiar em Institutos Federais de Educação do RN, e destacam como principais potencialidades e fatores limitantes: interesse em fornecer produtos para alimentação escolar, apesar do desconhecimento sobre os processos de compras institucionais e dos documentos necessários para a participação; dificuldade de diálogo entre os agricultores para a organização de associações e cooperativas; necessidade de orientação técnica para ampliar e qualificar a produção, com destaque para a dificuldade de aquisição de certificação dos produtos de origem animal; dificuldade de realizar a entrega dos produtos nas escolas, devido aos custos com embalagem e transporte, além das más condições das estradas; receio do atraso dos pagamentos e de não conseguirem comercializar os itens produzidos, acarretando em perda e desperdício.

Os problemas de articulação entre os atores são nós críticos que também configuram oportunidades para construção de estratégias de baixo orçamento e de alto impacto, pois segundo dados citados anteriormente neste relatório, as iniciativas são presentes, porém difusas. Avaliamos que os entes governamentais devem ser indutores do debate e das ações, porém o enfrentamento do problema central demanda participação de um conjunto amplo de atores governamentais e não governamentais. O uso de planejamentos estratégicos e suas diversas ferramentas (*Matriz SOWT*, *5W2H*, *Canvas*, *Balaced Scored Card* entre outros) pode levar a ganhos de racionalidade na condução do problema, além da criação de indicadores precisos para o monitoramento do problema.

5.2. Recomendações quanto à baixa aquisição pelas EEx

A baixa aquisição de carnes de produção da agricultura familiar pelas EEx do PNAE aparenta ter dois nós críticos: (i) ausência ou baixo recurso de contrapartidas locais para o recurso do PNAE, um problema de ordem mais estrutural, e (ii) processos licitatórios com etapas pouco acessíveis aos produtores, limitação mais no âmbito de processos institucionais.

1) Recursos de contrapartidas ausentes ou insuficientes

Quanto aos recursos envolvidos no PNAE, Oliveira e Carvalho (2021) apontam que o orçamento do PNAE é pouco compatível com sua regulamentação de valores nutricionais, o que demanda mais recursos *per capita*, principalmente para o ensino integral. Segundo os autores, além da necessidade da previsão de correções anuais desses valores devido a impactos da inflação, é fundamental que haja regulamentações que claramente induzam estados, Distrito Federal e municípios a realizarem contrapartidas.

As contrapartidas de estados e municípios no RN é também um dos nós críticos para maior aquisição de produtos cárneos pelas EEx do PNAE, uma vez que estes produtos tendem a ter uma representação expressiva no orçamento da política devido a seu alto custo. Conforme já mencionado neste relatório, a expansão do ensino integral, que incide principalmente na rede estadual de educação, se desdobrará nos próximos anos em pelo menos 50% das escolas públicas, fazendo com que refeições como o almoço sejam elaboradas com mais frequência nas escolas públicas. O aumento do consumo de carnes na alimentação escolar será potencial com o aumento da presença dos alunos mais horas na escola.

Desde 2017, o governo estadual do RN tem fornecido uma contrapartida per capita de R\$ 2,66 para o ensino integral. Com a ampliação do ensino integral, é importante assegurar a manutenção das contrapartidas locais, assim como a presença de recursos exclusivos para aquisição da agricultura familiar. A Lei do PECAFES atualmente não incide sobre estes recursos pois não fazem parte do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP). A ampliação do PECAFES para os recursos estaduais destinados ao PNAE pode estimular a criação de leis similares para os municípios, sendo estratégias oportunas em concomitância do aumento das contrapartidas locais.

2) Processos licitatórios pouco acessíveis

Sobre esse nó crítico, percebemos que a experiência do PPA no RN pode indicar caminhos que inspirem mudanças nas licitações e chamadas públicas do PNAE no estado. As soluções vão desde melhorias na comunicação com os produtores (tornando maior a publicidade das chamadas), até oferecimento de capacitações com esse público para facilitar a obtenção dos requisitos para participar do processo de compras. É importante evitar que as chamadas públicas sejam desertas e com escassas participações de produtores de produtos de origem animal.

Nesse sentido, destacamos os trabalhos desenvolvidos pelo CECANE-UFRN com projetos relevantes para a abordagem desse nó crítico, com destaque especial para o mapa *crowdsourcing*, que contém informações de produtores e propriedades familiares do estado do RN. A solução tecnológica para o mapa colaborativo surgiu da parceria do CECANE com o LabNutrir e o LabGov, ambos da UFRN⁴, e teve como premissa o uso da tecnologia de informação como uma ferramenta importante para análise dos problemas públicos e desenvolvimento de soluções, tais como a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada.

5.3. Recomendações quanto à baixa adequação sanitária dos produtores locais

O terceiro caminho para construções de estratégias aponta para: (i) uma fragilidade estruturante, que é a quantidade e estrutura dos abatedouros e (ii) outra fragilidade de processo, que se refere à certificação sanitária.

Como citado anteriormente a expansão das unidades de abate e processamento públicas são fundamentais no RN e encontram possibilidades mais críveis quando pensadas por meio de parcerias governamen-

⁴ O link para acessar o mapa crowdsourcing é o <http://177.20.148.101/views/map>. Os sites do LabNutrir e do LabGov, podem ser acessados, respectivamente, pelos seguintes links: <http://www.nutrir.com.vc> e <http://labgov.dudaone.com/>

tais como consórcios. É necessária uma maior estruturação dos Serviços de Inspeção (estadual e municipais) com realização de concurso e contratação de fiscais (principalmente Médicos Veterinários) para viabilizar equipes que possam atuar na problemática da emissão dos selos de inspeção sanitária: SIM, SIE, SISBI-POA e/ou Selo Arte. A possibilidade de emissão do SISBI-POA por uma instância local (SEDRAF) descentraliza substancialmente o trabalho do MAPA. Também é importante que os agentes públicos pensem soluções para que a adesão do selo também seja mais inclusiva. Experiências municipais na aquisição de carnes de produtores locais relatadas neste diagnóstico revelam potencial produtivo do estado em especial de caprinos, galináceos e pescado.

Os caminhos para construção de estratégias demonstram que as soluções em torno do problema central, baixa aquisição de carne de produção da agricultura familiar nas escolas públicas do RN, são diversas, demandando articulação de várias áreas da atuação pública e do conhecimento. Considerando que os eixos de possíveis estratégias aqui se concentram na viabilidade de execução de atores locais, destacamos a importância do nível federal de governo na atuação conjuntural do problema central. Destacamos que fatores conjunturais como o baixo orçamento do PNAE, com valores *per capita* insuficientes são grandes limitantes para potenciais avanços. Ainda destacamos como agravante o regime de congelamento dos gastos públicos vigente (Emenda Constitucional 95), que pode resultar em cortes orçamentários para políticas sociais. Ainda como fator externo, que tende a tornar a implementação das estratégias mais desafiante, temos a pandemia da Covid-19 que resulta em descontinuidades dos processos de ensino presencial.

Assim, para a inserção de carnes provenientes da agricultura familiar nos serviços de alimentação de instituições públicas, sejam escolas, rede hospitalar, instituições militares entre outras, é urgente que investimentos para agricultores familiares sejam prioridade. Outros caminhos a

serem trilhados na busca da inserção de carnes produzidas pela agricultura familiar nos cardápios institucionais, envolvem: qualificação técnica dos produtores, melhores condições estruturais para as unidades produtivas, além de fortalecimentos das articulações entre os atores que protagonizam o processo de compras públicas no Brasil.

Cenário atual: sem mudança de legislação

Desafios

- Extrapolação de competência dos municípios ao construir, administrar e fiscalizar seus abatedouros, no qual deveriam apenas fiscalizar com seus serviços de inspeção municipais (S.I.M);
- Delegação da fiscalização aos municípios pela Lei Federal nº 7.889/1989, na qual não prevê recursos financeiros pelo governo federal e da ausência de prazos para a implantação dos serviços de inspeção municipais;
- Ausência de legislação sanitária estadual sobre abate de animais e aves destinados a comercialização regional;
- O desafio da adesão ao Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal – SISBI-POA pela equivalência de normas pelos serviços de inspeção municipais e dos consórcios intermunicipais.

Caminhos

- Criação e implantação dos serviços de inspeção municipais (S.I.M);
- Compartilhamento de informações e ações de fiscalização em conjunto dos serviços de inspeção municipais com as vigilâncias sanitárias;
- Elaboração e aprovação de leis sanitárias estaduais, de acordo com a realidade regional ou local.

Cenário possível: com mudança de legislação

Caminhos

- Incentivo financeiro pelos governos estadual e federal e orientação técnica para a criação e implantação dos SIMs pelos municípios;
- Elaboração e aprovação de normas sanitárias estaduais e municipais, de acordo com a necessidade ou realidade regional ou local, objetivando a simplificação das estruturas físicas e dos equipamentos básicos utilizados nas cinco cadeias produtivas: carne e derivados; leite e derivados; pescado e derivados; ovos e derivados, e produtos da abelha e derivados;
- Incentivo a criação de consórcios intermunicipais objetivando a diminuição do volume de recursos empregado por cada município na estruturação dos serviços e das ações de fiscalização.

6. Conclusão

Uma das principais conclusões do nosso diagnóstico é a de que, no Rio Grande do Norte, o potencial de oferta de carnes da agricultura familiar é maior do que a demanda indicada pelas chamadas públicas que, por sua vez, é maior do que a quantidade adquirida via processos de compra institucional. Isso indica que há um relevante potencial de oferta a ser explorado no mercado institucional do PNAE.

Neste relatório apontamos os nós críticos do processo atual que levam à baixa aquisição de carnes e sugerimos algumas propostas de recomendações. Destacamos que as soluções aqui apontadas não desmerecem os grandes avanços que o estado do RN acumula na abordagem do problema. Na verdade, acreditamos que essas experiências nos permitem considerar crível e viável a solução da questão por meio de ações mais enérgicas e sinérgicas atingindo nós críticos.

Destacamos ainda que, quaisquer que sejam os caminhos adotados na construção da solução, dois pontos parecem ser cruciais. Primeiro, considerando que um dos grandes impasses verificados é a questão da regulação da produção, e considerando ainda o número reduzido de estruturas de fiscalização, recomendamos fortemente a execução de concursos públicos para contratação de fiscais, principalmente veterinários. Segundo, considerando a complexidade do problema, sugerimos a criação de uma espécie de fórum permanente da carne, com foco nos atores envolvidos na cadeia de produção, regulação e compras públicas. Os objetivos deste fórum seriam (1) promover capacitação sobre a dinâmica do arranjo institucional, atribuições de diferentes instituições e atualização sobre aspectos relevantes da dinâmica local; (2) conceder assessoria sobre questões intersetoriais; e, por fim, (3) aprimorar a comunicação entre as partes.

Acreditamos que a contribuição deste relatório resida em três pontos principais (i) oferecer uma leitura ampliada do problema, conectando atores e instituições e favorecendo o diálogo entre essas partes; (ii) aumentar a visibilidade da problemática e das soluções possíveis, por meio de experiências já em curso no próprio estado; e, por fim, (iii) localizar atores que, por suas ações relacionadas ao tema no âmbito do RN, possam se configurar como sujeitos potenciais na abordagem desse problema.

Referências

Advocacia Geral da União. (2020). Guia nacional de contratações sustentáveis (3rd ed.). AGU.

Amorim, A. L. B., Dalio, R. dos S., Ribeiro Junior, J. R. S., Canella, D. S., & Bandoni, D. H. (2022). The contribution of school meals to food security among households with children and adolescents in Brazil. *Nutrition*, 93, 111502. <https://doi.org/10.1016/j.nut.2021.111502>

Amorim, A. L. B. de, Ribeiro Junior, J. R. S., & Bandoni, D. H. (2020). Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 1134–1145. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200349>

Andrade, M., Medeiros, V., & Santos, T. (2021). Oficinas de Formação com Agricultores Familiares: Uma Estratégia para o Fortalecimento da Alimentação Escolar Sustentável. In M. E. da C. Andrade & D. Vale (Eds.), *Caminhos para alimentação saudável e sustentável na escola*. Editora do IFRN.

Associação Brasileira da Piscicultura. (2020). Anuário 2020: Peixe BR da Piscicultura.

Bahia, L. (2021). Guia referencial para construir e analisar indicadores. ENAP. https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6154/1/GR_Construindo_e_Analisando_Indicadores_-_Final.pdf

Batra, P., Schlossman, N., Balan, I., Pruzensky, W., Balan, A., Brown, C., Gamache, M. G., Schleicher, M. M., de Sa, A. B., Saltzman, E., Wood, L., & Roberts, S. B. (2016). A randomized controlled trial offering higher-compa-

red with lower-dairy second meals daily in preschools in guinea-bissau demonstrates an attendance-dependent increase in weight gain for both meal types and an increase in mid-upper arm circumference for t. Journal of Nutrition, 146(1), 124–132. <https://doi.org/10.3945/jn.115.218917>

Brasil. (1989). Lei 7.889 de 23 de novembro de 1989. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7889.htm

Brasil. (2009). Lei 11.947 de 16 de junho de 2009. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm

Brasil. (2013). Resolução 26 de 17 de junho de 2013. MEC, FNDE. https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/KujrwOTZC2Mb/content/id/30683767/do1-2013-06-18-resolucao-n-26-de-17-de-junho-de-2013-30683763

Brasil. (2014). Lei 13.005 de 25 de junho de 2014. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html#:~:text=O poder público deverá instituir,do Plano Nacional de Educação.>

Brasil. (2020a). Instrução Normativa de 17 de novembro de 2020. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-17-de-15-de-abril-de-2020-253343569>

Brasil. (2020b). Lei 13.987 de 7 de abril de 2020. Diário Oficial Da União. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.987-de-7-de-abril-de-2020-251562793>

Brasil. (2020c). Resolução 2 de 9 de abril de 2020. <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-2-de-9-de-abril-de-2020-252085843>

Brasil. (2020d). Resolução 6 de 8 de maio de 2020. MEC, FNDE. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-6-de-8-de-maio-de-2020-256309972>

Brasil. (2020e). Resolução 20 de 2 de dezembro de 2020. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-20-de-2-de-dezembro-de-2020-291814636>

Brasil. (2021a). Dados sobre o PNAE. <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-sobre-o-pnae>

Brasil. (2021b). Execução do PNAE durante a pandemia. <https://bityli.com/kjGn7K>

Brasil. (2021c). Sobre o PNAE. <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/asuntos/agricultura-familiar/pnae/sobre-o-pnae>

Bueno, G. W., Lemainski, D., Roubach, R., Matos, F. T. de, Azevedo, D. B. de, & Mattos, B. O. (2014). Inserção econômica e produtiva da aquicultura familiar em águas públicas brasileiras: um olhar sobre o desenvolvimento sustentável. In *Revista em Agronegócios e Meio Ambiente* (Vol. 7, Issue 2).

Cavalcante, A. C. R., Wander, A. A., & Leite, E. R. (2005). Caprinos e ovinos de corte. EMBRAPA. https://www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/territorio_sisal/arvore/CONT000fckgudhq02wx5eo0a2ndxyxyvbavz.html

Chaves, V. M., Pinheiro, L. G. B., Neves, R. A. M. das, Araújo, M. A. D. de, Silva, J. B. da, Bezerra, P. E. R., & Jacob, M. C. M. (2020). Challenges to balance food demand and supply: Analysis of PNAE execution in one semiarid region of Brazil. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 55, 470–493. <https://doi.org/10.5380/dma.v55i0.73174>

Confederação Nacional de Municípios. (2022). Consórcios Públicos Intermunicipais. <https://consorcios.cnm.org.br/>

Confederação Nacional de Municípios - CNM. Nota Técnica 38/2020 – A execução do Serviço de Inspeção Municipal (SIM) por meio de consórcios públicos: estratégia para retomada da economia local e regional pós-Covid-19. Brasília, CNM, 2020.

Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Norte. (2019). Relatório da 5ª Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Norte.

Coutinho, A. (2019). Produtores expandem produção de peixe panga e conquistam o mercado. <http://www.rn.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/RN/produtores-expandem-producao-de-peixe-panga-e-conquistam-o-mercado,ce74123fa4fdd610VgnVCM1000004c00210aRCRD>

Cruz, S. F. da, & Assis, T. R. de P. (2019). Contribuições de três organizações para a comercialização da agricultura familiar no PNAE, no território sul litorâneo do Espírito Santo. *Interações (Campo Grande)*, 737–752. <https://doi.org/10.20435/inter.v20i3.2063>

Dias, P. C., Barbosa, I. R. de O., Barbosa, R. M. S., Ferreira, D. M., Soares, K. C. B., Soares, D. D. S. B., Henriques, P., & Burlandy, L. (2020). Purchases from family agriculture for school feeding in Brazilian capitals. *Revista de Saúde Pública*, 54, 73. <https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2020054001963>

Empresa de Pesquisa Agropecuária do Rio Grande do Norte. (2019). Sistema de Exploração Misto de Caprinos da Raça Canindé na Zona Semiárida do Rio Grande do Norte.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2013). Food wastage footprint & Climate Change.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2014). School Feeding and Possibilities for Direct Purchases from Family Farming.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2019). Sustainable small-scale livestock production - Enhancing the contribution of family farmers to achieving the SDGs. <https://www.fao.org/publications/card/en/c/CA7660EN/>

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2020). The State of Food Security and Nutrition in the World 2020. FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. <https://doi.org/10.4060/ca9692en>

Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition. (2015). Healthy Meals in Schools: Policy Innovations Linking Agriculture, Food Systems, and Nutrition.

Hatjiathanassiadou, M., Souza, S., & Seabra, L. (2021). A oferta de refeições nas instituições públicas de ensino. In M. E. Andrade & D. Vale (Eds.), Caminhos para alimentação saudável e sustentável na escola. Editora do IFRN.

IDIARN. (2021). IDIARN entrega o sexto selo SISBI no RN. <http://www.idiarn.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=268023&ACT=&PAGE=&PARM=&LBL=NOT%CDCIA>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021a). Pesquisa Trimestral do Abate de Animais. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/9203-pesquisas-trimestrais-do-abate-de-ani->

mais.html?=&t=destaques

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021b). Produção da Pecuária Municipal. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/pesquisa/18/16532?ano=2020>

Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte. (2017). Missão e Visão. <http://www.emater.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=567&ACT=&PAGE=0&PARM=&LBL=Miss%E3o>

Instituto de Defesa e Inspeção Agropecuária do Rio Grande do Norte. (2019). O IDIARN. <http://www.idiarn.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=74447&ACT=&PAGE=0&PARM=&LBL=A+Institui%E7%E3o>

Instituto Federal do Rio Grande do Norte. (2022). Histórico. <https://portal.ifrn.edu.br/institucional/historico>

Instituto Humanitas Unisinos. (2016). Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), importante no combate às desigualdades no país, está sob ameaça. Revista IHU On-Line. <https://www.ihu.unisinos.br/553231-programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa-importante-no-combate-as-desigualdades-no-pais-esta-sob-ameaca>

IPES-Food. (2022). The politics of protein: examining claims about livestock, fish, 'alternative proteins' and sustainability. https://www.ipes-food.org/_img/upload/files/PoliticsOfProtein.pdf

Jacob, M. C. M., & Azevedo, E. (2020). Sanitary inspection of animal products: Discussing food quality in brazil. *Saúde e Sociedade*, 29(4), 1–9. <https://doi.org/10.1590/s0104-12902020190687>

Kuschnir, R. C., Chorny, A. H., & Lira, A. M. L. (2010). Gestão Dos Sistemas E Serviços De Saúde. CAPES, Departamento de Ciências da Administração. https://cesad.ufs.br/ORBI/public/uploadCatalogo/10344417022012Gestao_dos_Sistemas_e_Servicos_de_Saude_Aula_1.pdf

Leão, T. C. C., Almeida, W. R., Dechoum, M. ., & Ziller, S. R. (2011). Espécies Exóticas Invasoras no Nordeste do Brasil: Contextualização, Manejo e Políticas Públicas. Centro de Pesquisas Ambientais Do Nordeste e Instituto Hórus de Desenvolvimento e Conservação Ambiental, 99. <http://ebooks.cambridge.org/ref/id/CBO9781107415324A009%5Cnhttp://aac.asm.org/cgi/doi/10.1128/AAC.03728-14%5Cnhttp://arxiv.org/abs/1011.1669%5Cnhttp://dx.doi.org/10.1088/1751-8113/44/8/085201>

Locatelli, N. T., Canella, D. S., & Bandoni, D. H. (2017). Fatores associados ao consumo da alimentação escolar por adolescentes no Brasil: resultados da PeNSE 2012. *Cadernos de Saúde Pública*, 33(4). <https://doi.org/10.1590/0102-311x00183615>

Moriconi P. R., Moriconi K. Conflito de competência entre órgãos da saúde e da agricultura na inspeção e fiscalização de açougues no estado de São Paulo. *R. Dir. sanit, São Paulo*, v.21, e-0008, 2021.

Neumann, C., Murphy, S., Gewa, C., Grillenberger, M., & Bwibo, N. (2007). Meat supplementation improves growth, cognitive, and behavioral outcomes in Kenyan children. *Journal of Nutrition*, 137(4), 1119–1123. <http://www.embase.com/search/results?subaction=viewrecord&from=export&id=L46596924%0Ahttp://jn.nutrition.org/cgi/reprint/137/4/1119> LK - <http://limo.libis.be/resolver?&sid=EMBASE&issn=00223166&id=doi:&title=Meat+supplementation+improves+growth%2C+cognit>

Oliveira, F. A. A., & Carvalho, F. A. F. (2021). O financiamento da alimen-

tação escolar em tempo integral: o real em pratos limpos. Educação. <https://doi.org/10.5902/1984644448198>

Oliveira, M. R., Carvalho, M. M., Souza, A. L., Molina, W. F., Yamamoto, M. E., & Chellappa, S. (2013). Caracterização da Produção do Peixe-Voador, *Hirundichthys affinis* em Caiçara do Norte, Rio Grande do Norte, Brasil: durAnte 1993 a 2010. *Biota Amazônia*, 3(2), 23–32. <https://doi.org/10.18561/2179-5746/biotaamazonia.v3n2p23-32>

Portal do Governo do RN. (2021). Governo reforça diálogo e discute parcerias com pescadores do RN. <http://www.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=271520&ACT=&PAGE=&PARM=&LBL=Materia>

Raphaely, T., & Marinova, D. (2014). Flexitarianism: Decarbonising through flexible vegetarianism. *Renewable Energy*, 67, 90–96. <https://doi.org/10.1016/j.renene.2013.11.030>

Rio Grande do Norte. (2013). Governo Cidadão: Componente 1 Desenvolvimento Regional Sustentável. <http://www.governocidadao.rn.gov.br/?pg=noticias&id=9>

Rio Grande do Norte. (2014). Perfil do Rio Grande do Norte. <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC000000000129527.PDF>

Rio Grande do Norte. (2019). Lei nº 10.535 de 03 de junho de 2019. <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=379252>

Rio Grande do Norte. (2020a). Lei 10.695 de 14 de fevereiro de 2020. <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC000000000225861.PDF>

Rio Grande do Norte. (2020b). Lei 10.765 de 25 de agosto de 2020. <https://leisestaduais.com.br/rn/lei-ordinaria-n-10765-2020-rio-grande-do-norte-dispoe-sobre-a-inclusao-do-pescado-no-cardapio-da-alimentacao-escolar-das-instituicoes-publicas-de>

Rio Grande do Norte. (2022). Lei Complementar 693 de 11 de janeiro de 2022. <http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2022/e1jOnxu8dmwhv-dy1g54qml5x3ebdq.pdf>

Rodrigues, E. C., Mendonça, R. de D., Camargo, P. P., Menezes, M. C. de, Carvalho, N. C. de, & Meireles, A. L. (2022). Home food insecurity during the suspension of classes in Brazilian public schools due to the COVID-19 pandemic. *Nutrition*, 93, 111448. <https://doi.org/10.1016/j.nut.2021.111448>

Ryan, M., Govlab, T., Gambrell, D., & Noveck, B. S. (2020). Using Collective Intelligence to Solve Public Problems.

Sambuichi, R. H. R., Kaminsk, R., Perin, G., Moura, I. F. de, Januário, E. S., Mendonça, D. B., & Almeida, A. F. C. de. (2019). Programa de Aquisição de Alimentos e segurança alimentar: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar. In *Texto para Discussão*. <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

Saraiva, E. B., Silva, A. P. F. da, Sousa, A. A. de, Cerqueira, G. F., Chagas, C. M. dos S., & Toral, N. (2013). Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18(4), 927–935. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400004>

Secretaria de Estado da Agricultura, da Pecuária e da Pesca. (2021). Missão. <http://www.sape.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TAR->

G=33267&ACT=&PAGE=0&PARM=&LBL=Miss%E3o

Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social. (2021). Chamada Pública vai contemplar 82 unidades de Restaurante Popular. <http://www.sethas.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TAR-G=275073&ACT=&PAGE=&PARM=&LBL=MAT%C9RIA>

Secretaria do Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar. (2021). Missão. <http://www.sedraf.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TAR-G=72009&ACT=&PAGE=0&PARM=&LBL=Institui%E7%E3o>

Serviço Florestal Brasileiro. (2018). Inventário Florestal Nacional: Rio Grande do Norte. In Série Relatórios Técnicos - IFN. Serviço Florestal Brasileiro.

Silva, T., Borghesi, R., & Inoue, L. (2015). Piscicultura Familiar. <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/132649/1/DOC122-ONLINE-Pisc..pdf>

Silva, T., & Silva, M. (2020). A pesca, os pescadores e o etnoconhecimento da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta Do Tubarão (RN) - Brasil. *Boletim de Geografia*, 38(1), 56-72. <https://doi.org/10.4025/bolgeogr.v38i1.42746>

Souza, S. (2022). Avaliação da Inserção de Alimentos da Agricultura Familiar em Institutos Federais de Educação do Rio Grande do Norte.

Suassuna, J. (2003). Caprinos, uma pecuária necessária no Semiárido nordestino. Fundação Joaquim Nabuco. <https://www.fundaj.gov.br/index.php/artigos-joao-suassuna/9635-caprinos-uma-pecuaria-necessaria-no-semiarido-nordestino>

Tribuna do Norte. (2021). Abate de gado no Rio Grande do Norte tem o menor número desde 2005. <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/abate-de-gado-no-rio-grande-do-norte-tem-o-menor-naomero-desde-2005/521341>

Tscharntke, T., Clough, Y., Wanger, T. C., Jackson, L., Motzke, I., Perfecto, I., Vandermeer, J., & Whitbread, A. (2012). Global food security, biodiversity conservation and the future of agricultural intensification. *Biological Conservation*, 151(1), 53–59. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2012.01.068>

Willett, W., Rockström, J., Loken, B., Springmann, M., Lang, T., Vermeulen, S., Garnett, T., Tilman, D., DeClerck, F., Wood, A., Jonell, M., Clark, M., Gordon, L. J., Fanzo, J., Hawkes, C., Zurayk, R., Rivera, J. A., de Vries, W., Majele Sibanda, L., ... Murray, C. J. L. (2019). Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *The Lancet*, 393(10170), 447–492. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)31788-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)31788-4)

World Food Programme. (2013). Structured demand and smallholder farmers in Brazil: The case of PAA and PNAE. www.ipc-undp.org

World Food Programme. (2020). Estado da Alimentação Escolar no Mundo 2020.

APÊNDICE

1- Ata sumária do encontro de 06 de junho de 2022

I - No dia 06 de junho de 2022, às 08:00, no Departamento de Nutrição da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, ocorreu a oficina para consolidação do relatório “CARNES - Diagnóstico sobre a oferta e demanda de carnes da agricultura familiar para o PNAE no estado do Rio Grande do Norte”. Foram convidados a participar da oficina atores representantes dos setores relacionados à aquisição de carnes provenientes da agricultura familiar para a alimentação escolar no estado do RN.

II - Estiveram presentes 30 atores representantes das instâncias: CONAB, EMATER, CONSEA, Incubadora Oásis, IDIARN, SEDRAF, parlamento, 1º DRAE, SUASE/SEEC, CRMV, CECANE-UFRN e o setor de Pesca e aquicultura da SAPE. O encontro foi conduzido pela professora Cecília Rocha, da Toronto Metropolitan University, juntamente com os professores da UFRN Michelle Jacob, Clélia Lyra, Severina Carla Lima, Larissa Seabra e Fábio Resende e os estudantes de pós-graduação/pesquisadores Sávio Gomes, Carla Djaine e Viviany Chaves.

III - Após o café da manhã coletivo, oferecido pela organização da oficina, a equipe de organização, na pessoa da coordenadora do grupo Michelle Jacob, deu as boas vindas a todas as pessoas que compareceram ao evento. Na sequência, a professora Cecília Rocha conduziu a apresentação de uma síntese do relatório CARNES, destacando as principais mensagens.

IV - Na sequência, os participantes foram divididos de forma proporcional em três grupos de trabalho, de acordo com os seguintes temas: GT1 - Aquisição, GT2 - articulação entre atores, GT3 - adequação sanitária por produtores locais. Os GTs foram conduzidos pelos organizadores Sávio Gomes, Carla Djaine e Larissa Seabra, respectivamente. O objetivo de cada

GT foi de pensar soluções viáveis para os problemas relacionados, respectivamente, à aquisição, articulação e adequação sanitária dos produtos cárneos para o PNAE. Cada GT elegeu uma pessoa para apresentar uma síntese da discussão e das soluções propostas para o grande grupo, posteriormente.

V - Às 10:15 minutos, os três grupos se reuniram novamente para continuidade das oficinas. Na oportunidade, o médico veterinário representante do IDIARN José Roberto Pinheiro fez uma apresentação sobre a cadeia produtiva de carnes no RN. Os seguintes temas foram abordados: responsabilidade fiscal desde a produção até o transporte e comercialização de carnes, as condições dos abatedouros públicos e clandestinos e as diferenças entre os selos de comercialização (nacional, estadual e municipal).

VI - Na sequência, os representantes de cada GT compartilharam para o grande grupo as propostas discutidas nos pequenos grupos, sob a condução do professor Fábio Resende, sendo as principais:

GT1 - Aquisição

- Implantação/regularização do SIE para comercialização regional de carnes
- Subsídio financeiros para criação e reforma de abatedouros regionais
- Formação e participação dos atores (nutricionistas, extensionistas rurais e médicos veterinários) no processo de compras públicas de carnes
- Fomentar parceria com o MDR para criação de rotas de produção, de acordo com a potencialidade de cada região do estado
- Promover audiências públicas sobre extensão rural e legislação sanitárias.

GT 2 - Articulação

- Criação de uma legislação sanitária estadual que (i) atenda a realidade dos agricultores familiares da região e (ii) estabeleça prazos de execução pelos municípios;
- Capacitação permanente a nível estadual e municipal de agentes, técnicos, gestores e atores envolvidos no processo de aquisição de carnes oriundas da agricultura familiar para o PNAE, levando em consideração a mudança de cargos comissionados dos responsáveis pela execução da política;
- Criação de legislação que garanta a obrigatoriedade da capacitação de gestores;
- Criação de canais de diálogo permanentes;
- Criação ou formalização de espaços e grupos intersetoriais municipais ou regionais;
- Criação de comissão com membros de entidades executoras e produtores;
- Criação de uma agenda local/municipal de nutricionistas para estreitar a relação entre esses profissionais e os demais atores e, ainda, a inclusão desses profissionais no processo de chamada pública;
- Criação de comitês ou comissões municipais para (i) sanar dúvidas dos agricultores, (ii) conhecer a realidade local e (iii) garantir que o conhecimento sobre a política chegue aos pequenos municípios;
- Fortalecer os escritórios locais da EMATER e direcionar os extensionistas da instituição para a articulação entre os atores.

GT 3 - Adequação sanitária

- Estabelecimento de consórcios regionais e intermunicipais

para viabilizar o funcionamento dos abatedouros nos municípios;

- Realização de concursos públicos para fiscais;
- Estruturação dos Serviços de Inspeção Municipal (SIM) e adequação à lei;
- Instituição de abatedouros e consórcios regionais;
- Criação de novos abatedouros que obedeçam às leis que regulamentam a certificação;
- Realização de diagnóstico da situação dos empreendimentos da agricultura familiar;
- Viabilizar a formação continuada sobre boas práticas de fabricação para agricultores familiares;
- Instituição de uma legislação estadual para a fiscalização de carnes.

VII - Ao final das apresentações, a plenária foi aberta para a discussão. Os diferentes atores colocaram debateram as soluções propostas pelos pequenos grupos e acrescentaram novos elementos importantes para aumento da aquisição de carnes pelas escolas. Os principais pontos do debate foram os seguintes:

- Sugestão de elaboração de uma resolução estadual, considerando as necessidades locais de produção de pequeno porte, para diminuir os custos dos procedimentos, a exemplo de como vem sendo realizado com o Selo ARTE.
- Sugestão de formação de um consórcio intermunicipal para produção de carnes e o seu fomento pelo Ministério da Agricultura, que detém os caminhos necessários para realização deste [consórcio], utilizando abatedouros que já existem. O potencial estimado pela plenária foi de 5 a 8 consórcios no RN,

atualmente já existem 3.

- Sugestão de indução da participação da iniciativa privada como uma forma de aumentar a produção e consequentemente a compra para o PNAE. Em discussão, a proposta se mostrou viável se considerada no âmbito dos consórcios.
- Sugestão de convidar a Federação dos Municípios do RN (FIERN), o Ministério Público e o Ministério da Agricultura para participar da discussão.

VIII - Encerrado o debate, a professora Michelle Jacob fez os agradecimentos e encerramento do evento, com o comprometimento de retornar o relatório com as novas sugestões.

