



Análise dos recursos destinados ao programa nacional de alimentação escolar no estado do Mato Grosso do Sul

(Desenvolvimento socioeconômico e regional- Artigo completo)

Anaysa Borges Soares (Universidade Federal da Grande Dourados)

anaysaborges@hotmail.com

Alberto Giovani de Souza (Universidade Federal da Grande Dourados)

albertogiovaniufgd@gmail.com

Resumo:

Este trabalho tem como objetivo avaliar se nos municípios que compõem os Territórios da Cidadania do estado do Mato Grosso do Sul está ocorrendo o processo de compra da Agricultura Familiar para o PNAE e se houve alteração nos valores, repassados para essa compra, a partir da obrigatoriedade estabelecida pela resolução 26/2013. A amostra estudada foi constituída pelos municípios que fazem parte dos Territórios da cidadania presentes no estado do Mato Grosso do Sul. O estudo se caracteriza por uma pesquisa documental, baseada em dados públicos referente aos valores repassados ao PNAE que foram destinados a aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Foi realizada uma análise comparativa para a qual foram utilizados dados disponíveis no Portal do FNDE referentes aos anos de 2011 à 2014, sendo analisados: o valor financeiro total destinado ao PNAE; o valor desses recursos investido na compra de alimentos provenientes da agricultura familiar; e a representatividade em percentual desses valores. Verificou-se que no ano de 2014, em aproximadamente 20% dos municípios não houve a compra de alimentos da AF para o PNAE e que em 43% dos municípios não se atingiu o valor mínimo previsto de 30% dos recursos econômicos repassados pelo FNDE. Somente 37%, dos municípios estudados, atenderam o percentual mínimo de compras, e que do total de recursos repassados pelo FNDE, em 2014, apenas 19,26% foi destinado a aquisição de produtos provenientes da agricultura familiar.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Territórios da Cidadania; Agricultura Familiar

1. Introdução

O Brasil tem longa experiência na execução de programas sociais voltados para a questão alimentar e nutricional. Atualmente, o país vem apresentando sucesso em consolidar sua Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), tendo como um importante eixo o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (CUSTÓDIO; *et al*, 2011).

O PNAE é considerado o maior programa de alimentação escolar do mundo, que atende de forma gratuita a todos os beneficiários possuindo cobertura universal. Com surgimento na



mesma época, a National School Lunch Program (NSLP), política de alimentação escolar dos Estados Unidos, mesmo atendendo a todos os escolares, os mesmos tem que passar por uma seleção para determinar quais receberão as refeições gratuitamente e quais serão atendidos por um preço reduzido (PEIXINHO; *et al*, 2011).

No ano de 2009 com a aprovação da Lei nº 11.947, que foi regulamentada pela Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013, a Agricultura Familiar (AF) ganhou destaque dentro do PNAE. Houve a determinação de que no mínimo 30% dos recursos financeiros destinados à política pública, repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), deveriam ser utilizados para compra direta de alimentos produzidos por agricultores familiares (SANTOS; *et al*, 2014).

A associação da alimentação escolar com a agricultura familiar acarreta benefícios aos município e ao próprio programa. A extensa capacidade de compras do PNAE representa um mercado amplo e constante para os agricultores familiares (PEIXINHO; *et al*, 2011; SARAIVA; *et al*, 2013).

Assim como a política brasileira, o programa de alimentação escolar de Ghana, também busca o desenvolvimento local sustentável através da compra da agricultura familiar, ainda que como demonstrado no estudo de Gelli *et al* (2016), há a necessidade de uma abordagem diferenciada na ligação do programa com os agricultores.

Como o PNAE, o Projeto Território da Cidadania (PTC) também tem como principal objetivo a promoção do desenvolvimento em âmbito local e tem semelhanças com o programa dos Territórios Rurais. De acordo com Cavalcanti *et al* (2012, p. 24) “Ambos se colocaram o propósito de beneficiar a agricultura familiar, particularmente seus segmentos mais empobrecidos”.

O PTC consiste na demarcação de territórios, que reúnem municípios com características em comum, possuindo uma abordagem territorial do desenvolvimento. Suas ações estão voltadas especialmente para assentados, indígenas, povos quilombolas, agricultores familiares, piscicultores familiares e pescadores. As ações do programa estão distribuídas em três eixos principais: cidadania e direitos; apoio às diversidades produtivas; e qualificação de infraestrutura (CARVALHO; DAVID, 2011).

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



Dada a relevância desses projetos (PTC e PNAE) para o desenvolvimento da AF, este trabalho tem como objetivo avaliar se nos municípios que compõe os Territórios da Cidadania do estado do Mato Grosso do Sul está ocorrendo o processo de compra da Agricultura Familiar para o PNAE e se houve alteração nos valores, repassados para essa compra, com a obrigatoriedade estabelecida pela resolução 26/2013.

2. METODOLOGIA

O estado do Mato Grosso do Sul possui 4 Territórios da Cidadania que contemplam 41 municípios dos 79 que possui. Segundo dados presentes no Sistema de Informações Territórios (BRASIL, 2016c) estes são:

- Território da Reforma, composto pelos municípios de: Anastácio, Bela Vista, Bodoquena, Bonito, Dois irmãos do Buriti, Guia Lopes da Laguna, Jardim Maracaju, Nioaque, Sidrolândia e Terenos;
- Território Grande Dourados, composto pelos municípios de: Caarapó, Deodópolis, Douradina, Dourados, Fátima do Sul, Glória de Dourados, Itaporã, Jateí, Juti, Nova Alvorada do Sul, Rio Brillhante e Vicentina;
- Território Vale do Ivinhema, composto pelos municípios de: Anaurilândia, Angélica, Bataguassu, Bataiporã, Brasilândia, Ivinhema, Nova Andradina, Novo horizonte do Sul, Santa Rita do Pardo e Taquarussu;
- Território Cone Sul, composto pelos municípios de: Eldorado, Iguatemi, Itaquiraí, Japorã, Mundo Novo, Naviraí, Sete Quedas, Tacuru.

A amostra estudada foi constituída pelos municípios que fazem parte dos Territórios da cidadania presentes no estado, os quais são destacados na Figura 1.

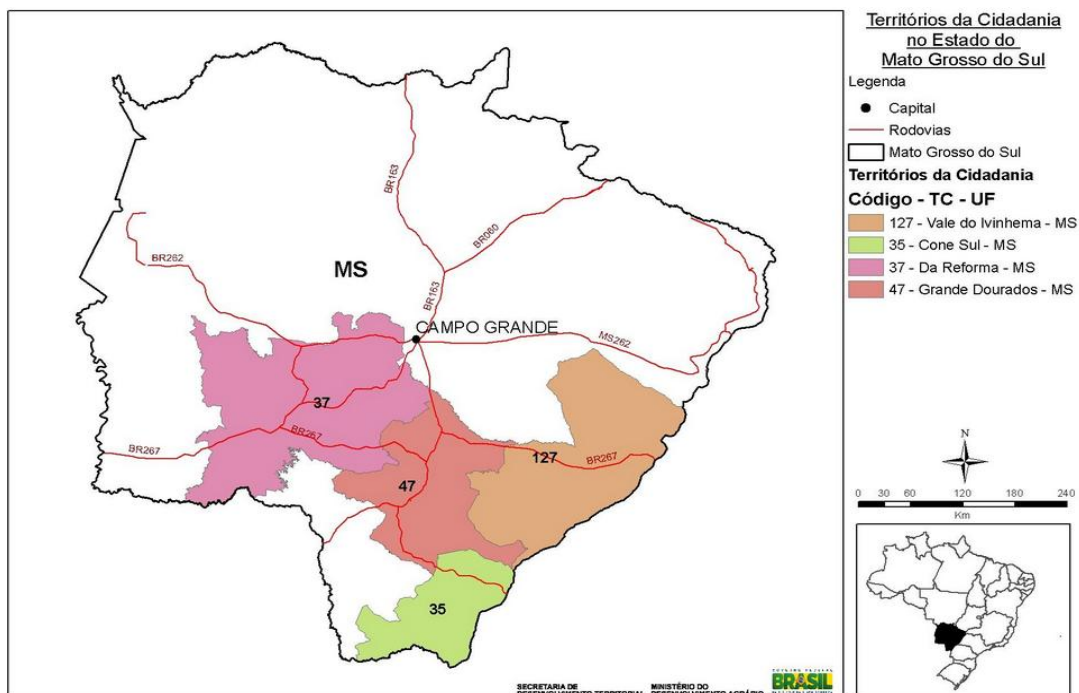


Figura 1. Territórios da Cidadania do Estado do Mato Grosso do Sul
 Fonte: BRASIL (2016c)

O estudo se caracteriza por uma pesquisa descritiva de base documental, baseada em dados públicos referente aos valores repassados ao PNAE que foram destinados a aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Foi realizada uma análise comparativa entre os anos de 2011 a 2014.

Foram utilizados dados disponíveis no Portal do FNDE referentes aos anos de 2011 à 2014, tendo sido avaliados: o valor financeiro total destinado ao PNAE; o valor desses recursos investido na compra de alimentos provenientes da agricultura familiar; e a representatividade em percentual desses valores. Após a coleta, os dados foram apresentados na forma de tabelas e figuras e analisados.

3. Análise de resultados

Considerando que para o atendimento das determinações do PNAE, referentes à compra direta da Agricultura Familiar, deve-se levar em consideração o potencial de produção dos agricultores no estado. Na Tabela 1 foi contabilizada, nos territórios da cidadania de Mato Grosso do Sul, a quantidade de famílias assentadas, o número de estabelecimentos rurais e a mão de obra dedicada à atividade. Verificou-se que há um número suficiente de agricultores familiares para atender a demanda do PNAE, principalmente com PTC atuando como incentivador desta população.



Como apresentado no Censo Agropecuário (2006), a agricultura familiar é responsável pela produção de uma grande variedade de alimentos. Ainda na tabela 1, observando o número de estabelecimentos, nota-se que pode haver uma gama de possibilidades do que pode ser produzido, se explorado o potencial, possibilitando a compra de um percentual maior do que a quantidade mínima determinada pela Resolução 26.

Tabela 1. Famílias assentadas, estabelecimentos e pessoal ocupado ligado a Agricultura Familiar em Mato Grosso do Sul.

Territórios	Nº de Famílias Assentadas	Nº de estabelecimentos da AF	Pessoal ocupado na AF
Da Reforma Grande Dourados Vale do Ivinhema Cone Sul	9.019	8.505	20.906
	2.083	7.337	16.382
	4.813	6.906	16.300
	4.558	4.172	10.437
Total	20.473	26.965	64.025

Fonte: Adaptado pelos autores, a partir de BRASIL (2016c)

Na tabela 2 estão descritos dados que contemplam os anos de 2011, 2012 e 2013, que apresentam dados referentes ao período anterior a obrigatoriedade à compra direta de alimentos da agricultura familiar, que entrou em vigor com a Resolução/CD/FNDE, N° 26, de 17 de junho de 2013, e os dados do ano de 2014.

Tabela 2 – Dados da Compra direta da Agricultura Familiar para o PNAE – Nos Territórios da Cidadania de MS, em Valor absoluto e Percentual

Entidade Executoras	2011	2012	2013	2014
Atenderam o % mínimo	13 (32%)	12 (29%)	10 (24%)	15 (37%)
Compraram menos de 30%	12 (29%)	17 (42%)	17 (42%)	18 (43%)
Não houve compra	16 (39%)	12 (29%)	14 (34%)	8 (20%)
Aquisições da Agricultura Familiar (R\$)	1.781.655,55	2.431.092,90	2.542.241,69	3.400.384,05

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do FNDE (2016)

Mesmo que se tenha constatado que a região analisada possui um número significativo de estabelecimentos da AF (Tabela 1), verificou-se (Tabela 2) que no ano de 2014, em aproximadamente 20% dos municípios não houve a compra de alimentos da AF para o PNAE e que em 43% dos municípios não se atingiu o valor mínimo previsto, de 30% dos recursos econômicos repassados pelo FNDE. Somente 37%, dos municípios estudados, atenderam o percentual mínimo de compras.

Na Figura 2, estão descritos os municípios que compõe os Territórios da Cidadania no estado de Mato Grosso do Sul e sua situação em relação a aquisição de alimentos da AF, para o PNAE, no de 2014.

Apesar dos valores serem aparentemente baixos, se compararmos o ano de 2011 com o de 2014, no primeiro 61% dos municípios realizou algum tipo de compra da agricultura familiar, mesmo que não atingindo o valor mínimo, e no segundo essa quantidade passou a 80%.

É válido destacar (Tabela 2) que entre os anos de 2011 a 2014, houve um aumento de aproximadamente 91% no valor total utilizado nas aquisições da agricultura familiar. Demonstrando que, com o passar dos anos, esse valor tem tendência crescente.

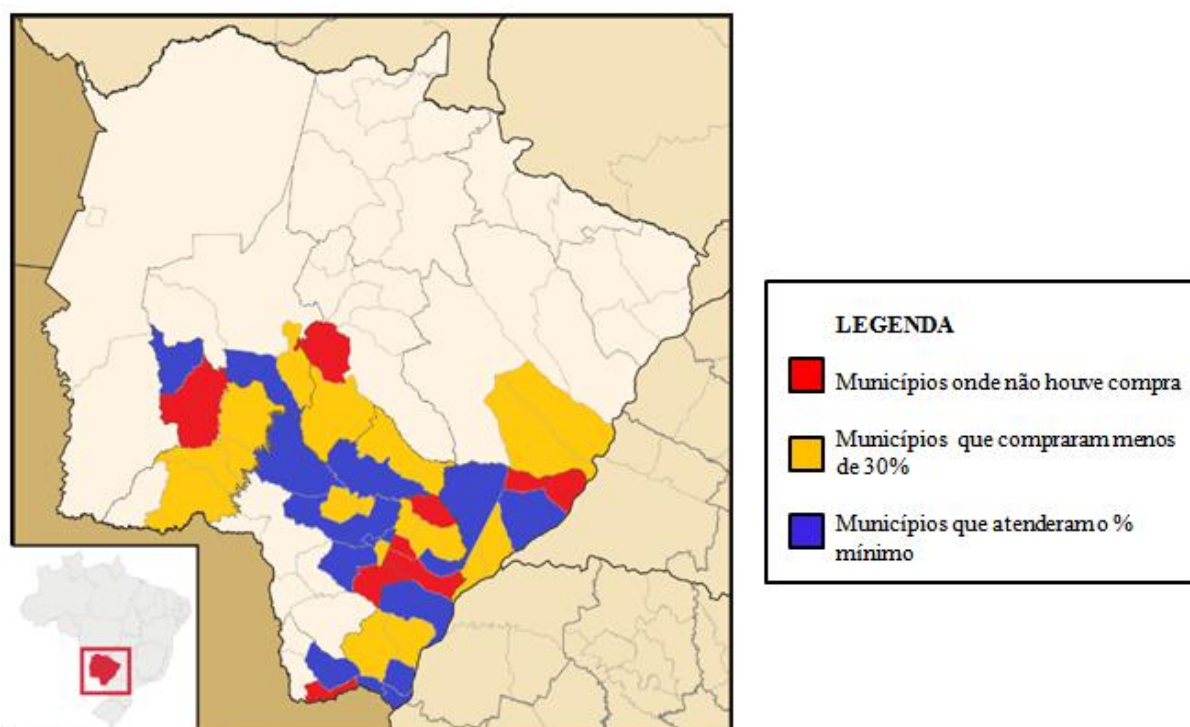


Figura 2. Municípios que compõe os Territórios da Cidadania no estado de Mato Grosso do Sul e sua situação, em relação a aquisição de alimentos da AF para o PNAE, no ano de 2014
Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do FNDE (2016).

Dos 41 municípios que compõe os 4 territórios da cidadania do estado do Mato Grosso do Sul, no ano de 2014 em relação a compra direta da agricultura familiar (Figura 2):

-Não realizaram a compra: Sete Quedas, Bonito, Terenos, Glória de Dourados, Jateí, Juti, Angélica e Bataguassu;

- Compraram menos de 30%: Iguatemi, Itaquarai, Bela Vista, Dois Irmãos do Buriti, Guia Lopes da Laguna, Jardim, Nioaque, Sidrolândia, Deodópolis, Douradina, Itaporã, Nova



Alvorada do Sul, Vicentina, Batayporã, Brasilândia, Ivinhema, Santa Rita do Rio Pardo e Taquarussu;

- Atenderam o % mínimo: Eldorado, Japorã, Mundo Novo, Navirai, Tucuru, Anastácio, Bodoquena, Maracaju, Caarapó, Dourados, Fátima do Sul, Rio Brillhante, Anaurilândia, Nova Andradina e Novo Horizonte do Sul.

O Brasil também apresentou essa crescente e entre os anos de 2011 a 2014, tanto no total de recursos repassados como no valor utilizado para compra direta da AF, houve aumento (Gráfico 1).

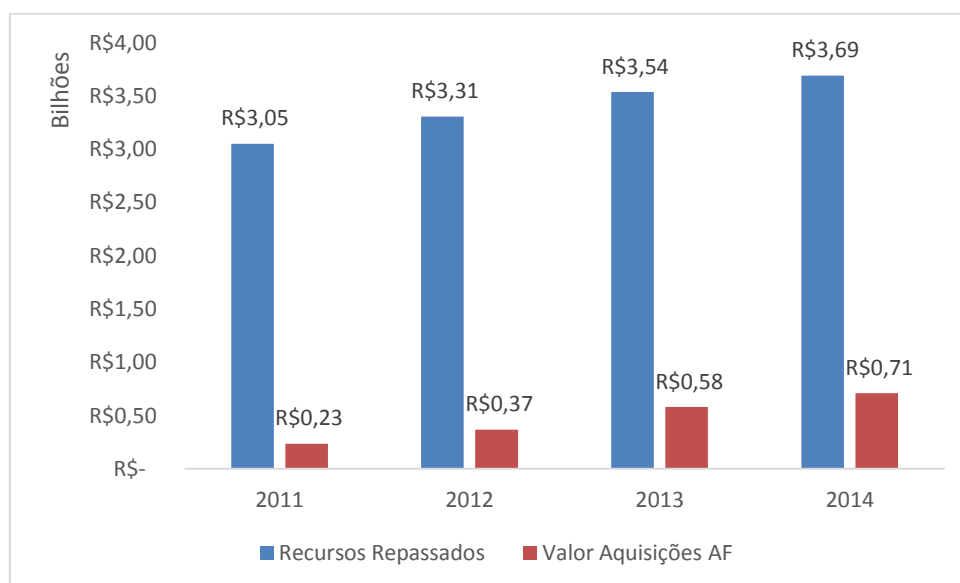


Gráfico 1 – Comparativo entre a evolução dos recursos repassados pelo FNDE e o total destinado às aquisições da agricultura familiar, em bilhões de reais.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do FNDE (2016)

Ainda que a compra direta da agricultura familiar seja uma obrigatoriedade na execução do PNAE, em âmbito federal observa-se que os municípios brasileiros ainda não atingiram o percentual mínimo exigido por lei. No ano de 2014 do total de recursos repassados pelo FNDE apenas 19,26% foi destinado a aquisição de produtos provenientes da agricultura familiar.

Da análise do repasse dos recursos financeiros bem como da aplicação dos mesmos na aquisição de produtos da agricultura familiar, depreende-se que entre os anos de 2011 a 2014 do total dos recursos enviado aos 41 municípios que compõem os 4 territórios da Cidadania de MS, apenas 25,09% foram destinados as aquisições diretas da agricultura familiar, estando 4,91% abaixo do percentual determinado em lei, se observada a média geral.



Considerando que Resolução/CD/FNDE N° 26, de 17 de junho de 2013, que determina um limite individual de venda de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), para o agricultor familiar e ao empreendedor familiar rural, e tendo em vista a diferença de R\$ 1.985.145,61 (um milhão novecentos e oitenta e cinco mil, cento e quarenta e cinco reais e sessenta e um centavo) entre o valor mínimo que deveria ter sido investido na compra de alimentos provenientes da agricultura familiar, poderiam ter sido atendidos, no mínimo, 99 agricultores familiares a mais, no processo de compra pública.

Tabela 3 – Comparativo dos Recursos Financeiros Repassados pelo FNDE versus Total de Compras diretas da Agricultura Familiar – Nos Territórios da Cidadania de MS.

Período	Total Repassado (R\$)	Compras AF (R\$)	30% AF – Lei (R\$)	Diferença (R\$)
2011	8.514.714,00	1.781.655,15	2.554.414,20	772.759,05
2012	9.970.476,00	2.431.092,90	2.991.138,00	560.045,10
2013	10.841.790,00	2.542.241,69	3.252.537,00	710.295,31
2014	11.141.434,00	3.400.384,05	3.342.430,20	(57.953,85)
Total	40.468.414,00	10.155.373,79	12.140.519,40	1.985.145,61

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do FNDE (2016)

De modo que o intuito da presente pesquisa não está centrado em categorizar o sucesso ou insucesso da implementação normativa, mas sim apresentar a evolução dos números e realizar um estudo comparativo entre e os valores repassados pelo FNDE ao PNAE especificamente para as compras diretas da agricultura familiar, antes e após a obrigatoriedade estabelecida pela resolução 26/2013. É válido ressaltar que os números evidenciam que há uma grande fatia do mercado da AF que permanece subutilizada. Há a necessidade de um acompanhamento dos anos subsequente aos analisados para se acompanhar a evolução da política pública estudada.

3. Conclusão

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

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

Com o PNAE também é possível observar o impacto do PTC, no estado do Mato Grosso do Sul, já que este tem como um de seus principais objetivos a promoção do desenvolvimento da agricultura familiar.



Ainda que os municípios analisados sejam os que compõem os territórios da cidadania, percebe-se que mesmo que esta política atue na região, com um olhar diferenciado a AF, até 2014 20% dos municípios não compraram de estabelecimentos familiares, o que leva a um questionamento sobre a efetividade desta política na região, sendo algo para ser trabalhado em outros estudos.

Acreditava-se que com a obrigatoriedade de aquisição da agricultura familiar, haveria um aumento significativo nas compras realizadas dessa população por parte dos municípios. O aumento ocorreu, mas de maneira mais modesta do que o esperado. O que torna interessante estudos posteriores para o acompanhamento das modificações ao longo dos anos.

5. Referências

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

BRASIL. [Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013](#). Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Diário Oficial da União**, junho, 2013.

BRASIL. **Sistema de Informações Territórios**, 2016c. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/mapa.php?opcaomapa=TC&modo=0> acesso em: 18/06/2016.

BRASIL. **Territórios da Cidadania**. Brasília, 2016b. Disponível em http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community?page_num=0 Acesso em: 14/06/2016.

BRASIL. **Histórico Programa Nacional de Alimentação escolar**. Brasília, 2016a. Disponível em: <http://www.fnade.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>. Acesso em: 12/06/2016.

CARVALHO, A.; DAVID, C. Possibilidades e limites do programa Territórios da Cidadania a partir da sua realização no Território Região Central e no município de Santa Maria/RS. **Agrária**, São Paulo, N°. 14, p. 55-77, 2011.

CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: **Editora UFPE**, p. 437, 2014.



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

CENSO AGROPECUÁRIO IBGE (2006). Disponível em <http://www.ibge.gov.br> Acesso em: 18/07/2016.

CUSTÓDIO, M. B.; FURQUIM, N. R.; SANTOS, G. M. M.; CYRILLO, D. C. Segurança Alimentar e Nutricional e a construção de sua política: uma visão histórica. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 18(1): 1-10, 2011.

GELLI, A; *et al.* Evaluation of alternative school feeding models on nutrition, education, agriculture and other social social outcomes in Ghana: rationale, randomized design and baseline data. **Trials**. v. 17, 2016, p. 37.

PEIXINHO, A.; BALABAN, D.; RIMKUS, L.; SCHWARTZMAN, F.; GALANTE, A. P. Alimentação Escolar no Brasil e nos Estados Unidos. **O Mundo da Saúde**, São Paulo, 35(2): 128-136, 2011.

SANTOS, F.; FERNANDES, P. F.; ROCKETT, F. C.; OLIVEIRA, A. B. A. Avaliação da inserção de alimentos orgânicos provenientes da agricultura familiar na alimentação escolar em municípios dos territórios rurais do Rio Grande do Sul, Brasil. **Ciências & Saúde Coletiva**, v 19.p 1429-1436, 2014.

SARAIVA, E. B.; SILVA, A. P. F.; SOUSA, A. A.; CERQUEIRA, G. F.; CHAGAS, C. M. F.; TORAL, N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciências e Saúde Coletiva**, 18(4): 927-936, 2013.

SOARES, L. L.; MAGALHÃES, A. M.; PEREIRA, A. A. A.; MÜLLER, C. J. Compras públicas de alimentos para a merenda escolar: um estudo de caso sobre a vinculação do edital ao julgamento objetivo. **Desenvolvimento e gestão**. v. 15, p. 5-20-20, 2012.