

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL  
UNIDADE UNIVERSITÁRIA EM SANTANA DO LIVRAMENTO  
CURSO DE DESENVOLVIMENTO RURAL E GESTÃO AGROINDUSTRIAL**

**PATRICIA LEAL LEAL**

**ANÁLISE COMPARATIVA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO  
ESCOLAR (PNAE) EM DUAS REGIÕES GAÚCHAS**

**SANTANA DO LIVRAMENTO  
2019**

**PATRICIA LEAL LEAL**

**ANÁLISE COMPARATIVA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO  
ESCOLAR (PNAE) EM DUAS REGIÕES GAÚCHAS**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como requisito parcial  
para obtenção do título de Bacharel em  
Desenvolvimento Rural e Gestão  
Agroindustrial, na Universidade  
Estadual do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Becker

**SANTANA DO LIVRAMENTO  
2019**

### Catálogo de Publicação na Fonte

L435a Leal, Patricia Leal.  
Análise comparativa do programa nacional de alimentação escolar (PNAE) em duas regiões gaúchas / Patricia Leal Leal. – Santana do Livramento, 2020.  
42 f.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Becker.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, Curso de Bacharelado em Desenvolvimento Rural e Gestão Agroindustrial, Unidade em Santana do Livramento, 2020.

1. Agricultura Familiar. 2. Desenvolvimento Rural. 3. Política Pública. I. Becker, Cláudio. II. Título.

PATRICIA LEAL LEAL

**ANÁLISE COMPARATIVA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO  
ESCOLAR (PNAE) EM DUAS REGIÕES GAÚCHAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito parcial para obtenção do título  
de Bacharel em Agronomia na Universidade  
Estadual do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Claudio Becker

Aprovado em: 13/12/2019

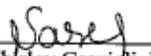
**BANCA EXAMINADORA**



\_\_\_\_\_  
Orientador: Prof. Dr. Claudio Becker  
Universidade Estadual do Rio Grande do Sul – UERGS



\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. João Carlos Coelho Junior  
Universidade Estadual do Rio Grande do Sul - UERGS



\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Shirley Grazieli da Silva Nascimento  
Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA

Dedico este trabalho a todos aqueles que me desejam o bem.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, por em todas as vezes que permiti o pensamento de desistência, Ele ter me amparado, por nos momentos mais difíceis que enfrentei no começo do curso, Ele se fazer presente e principalmente por ter mostrado que qualquer obstáculo é pequeno perto do quão forte e corajosa sou.

Agradeço imensamente aos meus pais Leonel e Maria e ao meu irmão Leonardo pelo incentivo, paciência e principalmente por nunca terem deixado de acreditar em meu crescimento acadêmico.

Agradeço aos meus amigos por sempre entenderem a minha ausência nos finais de semana, por se fazerem presentes via mensagens e por continuarem ao meu lado.

Agradeço aos meus colegas/amigos de trabalho da filial Righi João Pessoa, em especial a gerência, por sempre entenderem meus atrasos, e por depositarem confiança em meus pedidos relacionados à faculdade nunca se opondo.

Agradeço aos meus colegas da turma 2015, por terem me recebido de braços abertos, em especial aos amigos que cultivei e que hoje fazem parte da minha vida.

Agradeço a todos os professores da Uergs, principalmente á aqueles que ministraram disciplinas nos dois semestres de 2015, pois sem a compreensão e apoio dos mesmos, hoje eu não estaria concluindo este curso.

Agradeço à secretaria da Unidade, em especial ao Seu João que sempre atendeu minhas ligações com muito humor, e que mesmo não dispondo de respostas concretas na hora que eu ligava, nunca hesitou em retornar.

Agradeço com muito carinho o professor Cláudio Becker, por ter aceitado ser meu orientador, por confiar na minha dedicação e por ter disponibilizado de seu tempo livre no primeiro semestre de 2019, ministrando uma disciplina pendente em meu currículo, muito obrigada prof., são professores como o senhor que nos motivam a continuar.

*“No dia em que eu temer, hei de confiar em ti”.*

*Salmo 56:3*

## RESUMO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma política pública importante na participação da Agricultura Familiar na alimentação escolar do Brasil. O referido Programa estabelece em suas diretrizes que 30% dos recursos federais repassados para a "merenda escolar" devem ser empregados na compra direta de produtos da agricultura familiar, isto se deu a partir da Lei nº 11.947/2009. Neste sentido, a pesquisa visou analisar como as Mesorregiões do estado do Rio Grande do Sul vêm usando os recursos do PNAE e comparar as regiões com melhor e pior desempenho na execução do Programa. Metodologicamente a pesquisa caracteriza-se por ser do tipo básico e descritivo. Valendo-se da estatística básica simplificada, realizou-se a coleta, organização e análise dos dados extraídos do Sistema de Gestão de Contas (SIGPC), disponibilizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. No período de 2011 a 2017, para se identificar a Mesorregião Centro Ocidental com o melhor desempenho na execução do programa, apresentando no último ano analisado 93% dos municípios na condição legal. Já com pior desempenho destacou-se a Mesorregião Sudoeste com apenas 47,3% dos municípios que cumpriram com a lei. Um dos principais resultados desta pesquisa foi verificar em qual proporção os municípios estão cumprindo com a lei que fortalece a Agricultura Familiar. Concluiu-se que as diferenças entre as regiões e, sobretudo na realidade de Santana do Livramento (Mesorregião Sudoeste), demonstram avanços em recursos investidos na agricultura familiar, porém, ainda assim necessitam de melhorias para que haja o cumprimento da lei.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar. Desenvolvimento rural. Política pública.

## RESUMEN

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) es una política pública importante en la participación de la agricultura familiar en la alimentación escolar en Brasil. El referido Programa establece en sus directrices que el 30% de los recursos federales transferidos a las “comidas escolares” deben usarse para comprar productos agrícolas familiares directamente, a partir de la Ley 11.947/2009. En este sentido, la investigación tiene como objetivo analizar cómo las Mesorregiones del estado de Rio Grande do Sul han estado utilizando los recursos de PNAE y comparar las regiones con el mejor y peor desempeño en la ejecución del Programa. Metodológicamente, la investigación se caracteriza por ser del tipo básico y descriptivo, con el análisis de los datos extraídos del Sistema de Gestión de Cuentas (SIGPC), puesto a disposición por el Fondo Nacional de Desarrollo Educativo. De 2011 a 2017, podemos identificar la Mesorregión de Occidente Central con el mejor desempeño en la ejecución del programa, presentando en el último año analizado el 93% de los municipios en condición legal. Ya con el peor desempeño se situó el Mesorregión Sudoeste con solo el 47,3% de los municipios que cumplieron con la ley. Uno de los principales resultados de esta investigación fue verificar en qué proporción los municipios cumplen con la ley que fortalece la agricultura familiar. Se concluyó que las diferencias entre las regiones y, especialmente en la realidad de Santana do Livramento (Meso región Sudoeste), muestran avances en los recursos invertidos en la agricultura familiar, pero aún necesitan mejoras para garantizar el cumplimiento de la ley.

**Palabras clave:** Agricultura familiar. Desarrollo rural. Políticas públicas.

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 – (A) Concentração de agricultores familiares nos municípios do RS; (B) Distribuição média dos investimentos do PNAE na compra de alimentos da agricultura familiar por município do RS no período de 2011 a 2017 ..... 25
- Figura 2 - Frequência relativa dos municípios vis a vis os diferentes percentuais de recursos do PNAE comercializados com a agricultura familiar no período de 2011 a 2017..... 26
- Figura 3 – Percentual investido na compra de alimentos da agricultura familiar anualmente pela Mesorregião Centro Ocidental, entre 2011 e 2017 ..... 30
- Figura 4 – Percentual investido por município da Mesorregião Centro Ocidental, em 2017 ..... 31
- Figura 5 – Comparação do percentual investido dos anos 2011 e 2017 da Mesorregião Centro Ocidental..... 32
- Figura 6 – Percentual investido na compra de alimentos da agricultura familiar anualmente pela Mesorregião Sudoeste..... 33
- Figura 7 – Comparação do percentual investido dos anos 2011 e 2017 da Mesorregião Sudoeste ..... 34

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

AF – Agricultura Familiar

CNA – Comissão Nacional de Alimentação

FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

MEC – Ministério da Educação e Cultura

MESP – Ministério da Educação e Saúde Pública

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNME – Campanha Nacional de Merenda Escolar

RS – Rio Grande do Sul

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SIGPC – Sistema de Gestão de Contas

UERGS – Universidade Estadual do Rio Grande do Sul

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Valores diários repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, por aluno, segundo o perfil das instituições de ensino públicas no Brasil, em 2019.....	20
Tabela 2 – Valores transferidos pelo governo federal e valores adquiridos na compra de alimentos da agricultura familiar por Mesorregiões .....	27
Tabela 3 - Média dos percentuais investidos na compra de alimentos da agricultura familiar entre 2011 e 2017 nas Mesorregiões do Rio Grande do Sul .....	28
Tabela 4 - Características das Mesorregiões do Estado do Rio Grande do Sul.....	29
Tabela 5 – Evolução anual dos valores repassados para a aquisição da agricultura familiar .....	35
Quadro 1 – Modalidades de mercados acessados pela agricultura familiar ....	17

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA .....	13
1.2 OBJETIVOS .....	14
<b>1.2.1 Objetivo geral</b> .....	<b>14</b>
<b>1.2.2 Objetivos específicos</b> .....	<b>14</b>
1.3 JUSTIFICATIVA .....	14
<b>2 REVISÃO DA LITERATURA</b> .....	<b>16</b>
2.1 AGRICULTURA FAMILIAR E ACESSO AOS MERCADOS.....	16
2.2 HISTÓRICO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR .....	18
2.3 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	20
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	<b>23</b>
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	<b>25</b>
4.1 OS NÚMEROS DO PNAE NO RS .....	25
4.2 AS REGIÕES ANALISADAS.....	28
4.3 REGIÃO CENTRO OCIDENTAL.....	30
4.4 REGIÃO SUDOESTE.....	32
4.5 O PNAE EM SANTANA DO LIVRAMENTO .....	35
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>37</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>39</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>41</b>
ANEXO 1 – PÁGINA DE CONSULTA DOS DADOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	41

## 1 INTRODUÇÃO

O tema de estudo desse trabalho de conclusão de curso está diretamente relacionado ao desenvolvimento rural, pois aborda um instrumento de política pública para a agricultura familiar que possui características intersetoriais, contemplando a produção e o consumo de alimentos saudáveis e uma série de atributos promotores de mudanças positivas para a sociedade. Esse é o escopo a que se propõe o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a partir das mudanças mais recentes em sua operacionalização, conforme será detalhado ao longo do texto.

As origens do estudo remontam a uma agenda de pesquisa desenvolvida pela Uergs Santana do Livramento, que contempla as políticas para a agricultura familiar e Agroecologia. Cita-se a exemplo a execução do projeto de ensino “Estado da arte da Segurança Alimentar e Nutricional no Pampa”, desenvolvido pelos estudantes de Agronomia em 2017 e que realizou um panorama das ações de SAN – sobretudo, o PNAE – desenvolvidas pelos municípios da Fronteira Oeste e Campanha Gaúcha. Os resultados dessa atividade demonstraram haver uma fragilidade considerável no cumprimento e aplicação dos recursos na aquisição dos alimentos da agricultura familiar.

Aliado a esse fato, também se sabe que localmente há um histórico de não atingimento do percentual mínimo de compras da agricultura familiar para o PNAE, tanto que Santana do Livramento tem um desempenho muito inferior ao exigido. Igualmente, é de conhecimento que existe uma oferta de produtos pelos agricultores locais, remetendo aos gestores públicos a responsabilidade pela não aquisição. De outra parte, outros municípios e regiões próximas são exemplos nacionais<sup>1</sup> na operacionalização desse programa.

Segundo Cruz (2012), na atualidade o tema da qualidade alimentar vem se apresentando com papéis diferenciados, seja pela necessidade de fomentar a produção local como estratégia de soberania e segurança alimentar ao fortalecer a categoria agricultura familiar, ou para romper com os impérios agroalimentares, cujos produtos fazem mal a saúde.

---

<sup>1</sup> Cita-se o município de Cerrito.

Sendo modelo para outros países, o referido programa foi um dos destaques da 20ª edição do Fórum Global de Nutrição Infantil (*Global Child Nutrition Forum*), que ocorreu na Tunísia entre os dias 21 e 25 de outubro de 2018. O Fórum é a maior conferência internacional anual sobre alimentação escolar e tem como objetivo trocas de conhecimentos e assistência técnica, traçada para apoiar os países no desenvolvimento e implementação de programas de alimentação escolar.

Ao longo do curso de Desenvolvimento Rural e Gestão Agroindustrial, tive contato com o PNAE em diversos momentos, porém, foi no primeiro semestre de 2019, com a disciplina Economia Agroalimentar Contemporânea, ministrada pelo Prof. Dr. Cláudio Becker, que despertou meu interesse em escolher como tema de meu Trabalho de Conclusão de Curso, fatores relacionados à alimentação saudável. Em um país onde milhares de crianças vivem na miséria ou passam fome, garantir que na escola elas possam encontrar uma boa alimentação, é um dos pilares fundamentais para que elas tenham o prazer de estudar.

Com o acesso aos dados da aquisição da agricultura familiar para a alimentação escolar disponível no site do FNDE, foi possível realizar uma comparação entre as sete Mesorregiões do RS. Perante aos resultados encontrados, o desempenho de duas regiões se destacaram, as quais: Centro Ocidental com desempenho superior e Sudoeste com desempenho inferior.

Diante do exposto, o estudo tem por objetivo compreender qual o alcance que esta política pública (PNAE) possui dentro das regiões com maior e menor desempenho na compra de alimentos oriundos da agricultura familiar.

## 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

O Programa Nacional de Alimentação Escolar desde 2009 exige que ao menos 30% dos recursos disponibilizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) destinados à aquisição de alimentos sejam aplicados em compras de gêneros alimentícios de agricultores familiares e de suas organizações. Contudo, muitos municípios têm apresentado uma dificuldade em cumprir tal dispositivo. Por outro lado, há experiências muito

exitosas em várias regiões brasileiras e também no Rio Grande do Sul. Dessa forma, caberia questionar: a) como se manifesta este fenômeno nas distintas regiões gaúchas? b) existe uma diferença substancial na execução do PNAE em regiões com alto e baixo dinamismo econômico e institucional? c) em relação às regiões com maior e menor índice de operacionalização do PNAE, há diferença no percentual de agricultores familiares? d) é possível deduzir as razões dessas distinções na operacionalização do Programa?

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo geral

Analisar as diferenças na aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE, comparando as regiões com melhor e pior desempenho na execução do Programa.

### 1.2.2 Objetivos específicos

- a. Comparar os dados de operacionalização do PNAE nas regiões gaúchas;
- b. Verificar quais as diferenças entre os recursos do PNAE nas regiões estudadas, em especial daquelas com maior e menor incidência;
- c. Inferir alguns elementos explicativos das diferenças detectadas nas regiões analisadas;
- d. Discutir o PNAE em Santana do Livramento.

## 1.3 JUSTIFICATIVA

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) completou 64 anos em 2019, atualmente é coordenado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O programa atende mais de 42 milhões de alunos da educação básica de todo o país, servindo mais de 50

milhões de refeições por dia. Sendo presente em quase todos os municípios brasileiros, o programa exerce um papel fundamental no desenvolvimento e no processo de aprendizagem do aluno.

Estudos apontam que mais de 9 milhões de crianças vivem em situação de extrema pobreza no Brasil, sendo a merenda escolar na maioria das vezes a única refeição do aluno no dia. Em um país onde a desnutrição e a fome são graves problemas sociais, estimular a alimentação saudável nas escolas, é papel fundamental para a aprendizagem.

Garantir aos seres humanos educação de qualidade é um assunto que vem se consolidando através do papel da alimentação dentro das escolas.

Dentro deste contexto, fazem-se necessários estudos que venham favorecer o entendimento dos processos, estratégias e desafios enfrentados pelos governos locais para articular o PNAE, deste modo, o presente trabalho visa apresentar diretamente como o programa está sendo operacionalizado dentro dos objetivos para qual foi elaborado, identificar o alcance que esta política pública possui em cada Mesorregião do estado do Rio Grande do Sul e justificar as diferenças na atuação nas regiões detectadas com melhor e pior desempenho na execução do programa.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

Esta seção irá apresentar alguns dos principais conceitos e autores que se dedicaram à temática estudada.

### 2.1 AGRICULTURA FAMILIAR E ACESSO AOS MERCADOS

A agricultura familiar é reconhecida por suas contribuições materiais e imateriais à sociedade, sendo delineada como uma categoria ou forma social de produção (DELGADO; BERGAMASCO, 2016).

Segundo Tomasseto *et al.* (2009), define-se agricultura familiar como um conjunto de elementos que englobam características de gerações, onde a mão de obra e gerenciamento são executados por membros da família, e a diversificação da produção vem se desenvolvendo em todos os cantos do mundo.

De acordo com Schmitz e Mota (2007), toda a população agrária que administra um estabelecimento agrícola, como os assentados, agricultores de subsistência, posseiros, etc., deve ser incorporada na agricultura familiar.

A organização, o processo produtivo e o planejamento de inserção da produção nos mercados, é o que resulta para que a agricultura familiar se mantenha economicamente viável, além de um método de organização da produção, a agricultura familiar vem ao longo dos anos se adaptando e tolerando aos modelos da agricultura moderna (Ploeg, 2008).

Ao introduzir-se no mercado, a agricultura familiar fortalece o desenvolvimento local, amplia a produção, e revigora a sociedade. Ainda que, os agricultores familiares enfrentem obstáculos e desafios para escoar sua produção, eles encontram no acesso aos mercados, estratégias fundamentais de comercialização de seus produtos. A integração entre produtores e consumidores fomenta a confiabilidade do produto, promove a preservação da cultura regional, motiva o agricultor familiar e atrai consumidores pela busca e encontro de produtos diferenciados (SCHNEIDER; ESCHER, 2011).

Schneider (2016) propõe quatro tipologias para identificar os mercados acessados pela agricultura familiar, a saber, os mercados de proximidade, os locais e territoriais, os mercados convencionais e os mercados públicos e

institucionais. Para tanto, o autor define os mercados como: 1) uma delimitação espacial (*lócus*), onde são realizadas as trocas materiais de bens; 2) um ordenador da sociedade e da economia; 3) uma construção social, resultante do contato e interações entre distintos agentes, que interagem por razões econômicas, sociais ou culturais.

A partir das quatro categorias definidas por Schneider (2016), podemos observar no quadro abaixo uma síntese das características dos mercados acessados por agricultores familiares.

Quadro 1 – Modalidades de mercados acessados pela agricultura familiar

<b>Categoria</b>	<b>Especificidades dos mercados</b>	<b>Exemplificações</b>
Mercado de proximidade	Prevalece a atuação com base em trocas diretas, onde são valoradas as relações de trocas interpessoais e a qualidade dos bens transacionados.	- Iniciativas em economia solidária; - Venda direta do produtor ao consumidor.
Mercados locais e territoriais	Trocas econômicas monetizadas e orientadas pela oferta e demanda. Caracterizada por uma economia mercantil simples.	- Feiras locais; - Espaços públicos de vendas; - Leilões.
Mercados convencionais	Prevalecem as trocas econômicas orientadas pela oferta e demanda e que são comandadas por poderosos agentes privados. Caracterizada por uma economia de mercado definida por Polanyi.	- Esferas de distribuição nacional; - Supermercados.
Mercados públicos e institucionais	Espaços de troca em que o Estado, organismos públicos ou entidades não governamentais são os principais agentes.	- Programa Mundial de Alimentos da ONU; - Estoques do governo; - PAA; - PNAE.

Fonte: Schneider (2016).

Becker e Sacco (2015) ressaltam que os mercados institucionais da agricultura familiar além das constituições de espaços de trocas econômicas, objetivam também operar em pontos como a inserção socioproductiva, segurança e educação alimentar, geração de trabalho e renda, incentivo à agroecologia, entre outros.

## 2.2 HISTÓRICO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Os primeiros passos da alimentação escolar no Brasil iniciaram na década de 1930, quando os municípios e estados mais ricos tomaram como responsabilidades o fornecimento da alimentação em suas respectivas redes de ensino (RIBEIRO; CERATTI; BROCH, 2013).

O Programa de Alimentação Escolar surgiu no ano de 1954, nomeado como Campanha Nacional de Merenda Escolar (PNME), sob a responsabilidade da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), que agia autonomamente desde o desmembramento do Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP) em 1953, até vincular-se ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) em 1955 (RIBEIRO; CERATTI; BROCH, 2013).

Segundo Coimbra (1982), no início da década de 1970 o auxílio alimentar internacional foi encarecendo, deste modo, favoreceu a instalação das primeiras indústrias alimentícias brasileiras, a fim de atender a demanda. Entretanto, os cardápios eram pobres em qualidade e sabor, objetivando assim, o desenvolvimento das indústrias nacionais do ramo. O período de 1970 a 1980 foi marcado pelo avanço e enfraquecimento dos alimentos formulados introduzidos na alimentação escolar.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi criado em 1979, mas somente com a promulgação da Constituição Cidadã em 1988, foi assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental, como programa complementar a política educacional. Em 1993, inicia-se o processo de descentralização dos recursos financeiros destinados ao PNAE para os estados e municípios com o intuito de aperfeiçoar o desempenho; introduzir mudanças na sistemática de compras; implantar a produção alternativa de alimentos; e utilizar produtos básicos in natura e semielaborados da localidade, o que permitiu melhorar a aceitabilidade das refeições e diversificar os cardápios (ABREU, 1996).

O Programa é atualmente coordenado nacionalmente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Ministério da Educação. O referido órgão é responsável pelo repasse dos recursos financeiros para aquisição de alimentos, cabendo aos Estados e Municípios

complementar estes recursos além de cobrir os custos operacionais (STURION *et al.*, 2005).

Segundo Villar *et al.* (2013), o programa objetivou oferecer alimentação condigna aos alunos das escolas da rede pública, sendo uma das primeiras políticas públicas implementadas no país e um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, tanto em números de pessoas atendidas quanto em recursos alocados.

O programa acrescentou em sua estrutura, diretrizes em busca do fortalecimento da Agricultura Familiar, e isto se deu a partir da Lei nº 11.947/2009, que rege o PNAE, em seu artigo 14, indicando que 30% dos recursos repassados pelo FNDE para aquisição de alimentos, tenham origem direta da Agricultura Familiar e do empreendedor familiar rural (BRASIL, 2009).

Segundo Ribeiro, Ceratti e Broch (2013), o programa possibilita uma grande visibilidade para os produtores locais, facilitando a inclusão da Agricultura Familiar no cenário da alimentação escolar brasileira.

No Brasil a agricultura familiar detém de uma parcela valiosa no abastecimento de alimentos no mercado interno, fornecendo alimentos à dieta básica alimentar da população (CONSTANTY *et al.*, 2013).

No Rio Grande do Sul a agricultura familiar é renomada por ser mais especializada na produção de grão (soja, trigo, milho), porém, são insuficientes informações sobre a adesão dos municípios no PNAE na compra de gêneros da agricultura familiar que abasteçam as escolas municipais e estaduais (KAGEYAMA; HOFFMANN, 2007).

Incentivar a participação dos agricultores familiares no programa é de importância, visto que proporciona o fortalecimento da produção oriunda desses produtores rurais e movimenta a economia municipal. Tomamos como exemplo a cidade de Dom Pedrito/RS, município este que já alcançou três vezes o índice superior a 30% de repasse da verba do PNAE entre os anos de 2011 a 2016, atendendo ao mínimo estabelecido pela Lei nº 11.947/2009, para compra de alimentos oriundos da Agricultura Familiar.

Triches e Schneider (2010) avaliam que o PNAE, após a Lei nº 11.947, passou a apresentar um grande potencial para tornar-se uma política de caráter estruturante, ao abrir a possibilidade de adquirir os gêneros alimentícios

de produtores locais, gerando renda e beneficiando pequenos agricultores e comerciantes.

A seguir, veremos na tabela 1 o valor atual repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno, que é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino:

Tabela 1 – Valores diários repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, por aluno, segundo o perfil das instituições de ensino públicas no Brasil, em 2019

<b>Instituições</b>	<b>VALOR EM (R\$)</b>
Creches	1,07
Pré-Escola	0,53
Escolas Indígenas e Quilombolas	0,64
Ensino Fundamental e Médio	0,36
Educação de Jovens e Adultos	0,32
Ensino Integral	1,07
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	2,00
Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno	0,53

Fonte: Elaboração da autora, a partir dos dados disponíveis no site FNDE (2019).

A tabela 1 ilustra os valores financeiros repassados por dia letivo, o repasse é feito com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao atendimento. Segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o governo federal repassa, a estados, municípios e escolas federais, valores financeiros de caráter suplementar efetuados em 10 parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura de 200 dias letivos, de acordo com o número de matriculados em cada rede de ensino.

### 2.3 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O direito a alimentação adequada é reconhecido como essencial para a garantia de um padrão de vida satisfatório, desde a Declaração dos Direitos Universais da Pessoa Humana em 1948. De acordo com Robinson (1999), o

estado tem o dever de assegurar estes direitos a todos os cidadãos, assistir devidamente os mais vulneráveis e garantir que, em longo prazo todos tenham capacidade de se alimentarem por seus próprios meios.

Segundo Valente (2002, 2003) e Maluf (2011), o conceito de Segurança Alimentar (SA) foi inserido na Europa, seguinte a 1º Guerra Mundial (1914-1918). Sua origem foi fortemente associada para que, os países produzissem sua própria alimentação, e não ficassem vulneráveis a boicotes de motivação militar ou política.

A primeira Guerra Mundial foi marcada por uma experiência traumática, em particular na Europa, onde ficou visível que um país comandaria o outro controlando seu fornecimento de alimentos. Deste modo, a alimentação seria um instrumento pujante, especialmente em um país que não tivesse a capacidade de produzir seus alimentos por conta própria (MALUF, 2011).

Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a situação tornou-se um cenário de destruição bem maior, expandindo os conflitos para além das fronteiras europeias, com efeitos diretos e indiretos trágicos em todo o sistema econômico mundial (SILVA, 2014).

No Brasil, os debates sobre fome foram inseridos pelas obras de Josué de Castro, nas décadas de 1930 e 1940, onde certificou que o problema da insegurança alimentar era consequência de um modelo de desenvolvimento social e econômico. Problematizou enfaticamente os motivos da miséria e da fome e salientou que elas eram o reflexo de uma sociedade injusta e desigual (PINHEIRO, 2009).

O imenso trabalho de Josué de Castro, primordial para dar visibilidade ao tema da fome em nosso país, permaneceu esquecida durante anos, sendo resgatada apenas em meados da década de 1980 pelo Sociólogo Hebert José de Souza (Betinho). Lembrando que, foi com base nas lutas travadas por Betinho que se retomou no país a magnitude da erradicação da fome, Em sua trajetória dedicou-se ao projeto intitulado “Ação da Cidadania contra a fome, a Miséria e pela vida”, expondo a partir dele as diversas formas que a fome pode assumir (ALTEMBURG, 2014).

Entretanto, foi por meio da realização I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição em 1986, como desdobramento da 8º Conferência Nacional de Saúde (1986) que se notou a necessidade de unificar ao termo

segurança alimentar a palavra nutricional, atribuindo um sentido mais amplo, incorporando a qualidade ao que se produz (MALUF, 2009; GRISA, 2012).

Segundo Vendramini; Oliveira; Campi (2012), o conceito de segurança alimentar ainda está em construção, seja na área social e teórica ou na área de políticas públicas. Na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em Olinda (2004), a formulação brasileira para o conceito de segurança alimentar foi remodelada em lei:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Art. 3º da Lei nº 11.346, CONSEA, 2004, p. 4).

Com base na II Conferência Nacional, o conceito passou a abranger conteúdos de qualidade (nutrição e inocuidade) e de quantidade (acesso, disponibilidade e estabilidade de fornecimento), aproximando-se da proposta da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO).

De acordo com Becker; Anjos; Bezerra (2010, p. 3) o conceito de segurança alimentar causa:

[...] controvérsia, incluindo atualmente a questão da soberania e da sustentabilidade alimentar. A soberania alimentar concede primazia à autonomia alimentar dos países e está associada à geração de emprego dentro do país e à menor dependência das importações e flutuações de preços do mercado internacional.

Associado a esse conceito, analisa-se juntamente a soberania alimentar enquanto “o direito de cada país de produzir os seus próprios alimentos e consumi-los conforme os seus hábitos, cultura e tradições; no direito de produzir e utilizar as suas próprias sementes e se opor a importações abusivas protegendo o seu mercado interno” (VENDRAMINI, OLIVEIRA; CAMPI, 2012, p. 4).

### 3 METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se por ser do tipo básica simplificada, quanto aos objetivos, a análise é descritiva. Os procedimentos metodológicos envolveram a realização de pesquisa bibliográfica e o levantamento de dados estatísticos sobre a operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar no estado do Rio Grande do Sul. Considerando a disponibilidade de dados sobre a temática de estudo, o recorte temporal de análise compreendeu o período de 2011 a 2017.

Nesse procedimento valeu-se da estatística básica simplificada, que segundo Carvalho; Campos (2016) contempla três etapas do processo estatístico: coleta, organização e descrição dos dados, para então reunir elementos para realizar as duas etapas finais da pesquisa, que consistem em proceder à análise dos elementos para, enfim, chegar-se à uma conclusão.

Foram selecionadas para análise as seguintes variáveis: a) os valores financeiros repassados pela União para os municípios do RS com a finalidade de operacionalizar o Programa Nacional de Alimentação Escolar; b) os valores financeiros investidos pelos municípios do RS na compra de alimentos provenientes da agricultura familiar; c) o índice de investimento municipal na compra de alimentos da agricultura familiar, derivado da razão entre os recursos repassados pela União para os municípios do RS e os valores negociados diretamente com a agricultura familiar.

Os dados analisados foram extraídos do Sistema de Gestão de Contas (SIGPC), disponibilizado pelo Fundo Nacional da Educação. Instituiu-se uma análise de abordagem mista, pois as informações quantificáveis foram empregadas com a finalidade de compreender e classificar o objeto pesquisado. Conforme Minayo (2011), as pesquisas qualitativas e quantitativas podem ser complementares, quando utilizadas de forma combinada, sem que haja uma dicotomia positivista.

Com o desenvolvimento do trabalho, dentre as mesorregiões estudadas no estado do Rio Grande do Sul, escolheram-se aquelas com melhor e pior desempenho na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Diante disso, destacou-se com melhor desempenho a mesorregião Centro Ocidental, que possui área de 25.940km<sup>2</sup>, com aproximadamente

536.934 habitantes, sendo composta por 31 municípios (Capão do Cipó, Itacurubi, Jari, Júlio de Castilhos, Pinhal Grande, Quevedos, Santiago, Tupanciretã, Unistalda, Cacequi, Dilermando de Aguiar, Itaara, Jaguari, Mata, Nova Esperança do Sul, Santa Maria, São Martinho da Serra, São Pedro do Sul, São Sepé, São Vicente do Sul, Toropi, Vila Nova do Sul, Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Ivorá, Nova Palma, Restinga Seca, São João do Polêsine, Silveira Martins). Com pior desempenho foi identificada a mesorregião Sudoeste, que possui área de 62.685km<sup>2</sup>, com aproximadamente 723.140 habitantes, sendo composta por 19 municípios (Alegrete, Barra do Quaraí, Garruchos, Itaqui, Maçambará, Manoel Viana, Quaraí, São Borja, São Francisco de Assis, Uruguaiana, Rosário do Sul, Santa Margarida do Sul, Sant'Ana do Livramento, São Gabriel, Aceguá, Bagé, Dom Pedrito, Hulha Negra, Lavras do Sul).

A partir dos municípios da mesorregião Sudoeste, a pesquisa ira abordar brevemente, a execução do Programa no município de Santana do Livramento.

Com base desses dados sistematizados, procedeu-se uma série de comparações espaciais e entre as regiões visando atingir os propósitos desse estudo. Igualmente, destacou o município de Santana do Livramento, analisando-o individualmente quanto à aplicação dos recursos do PNAE.

Todas as informações constantes no SIGPC foram sistematizadas com o auxílio do Excel, sendo agrupadas e confrontadas conforme os objetivos do estudo. Essa parte foi essencial para a produção dos resultados, apresentados à continuação.

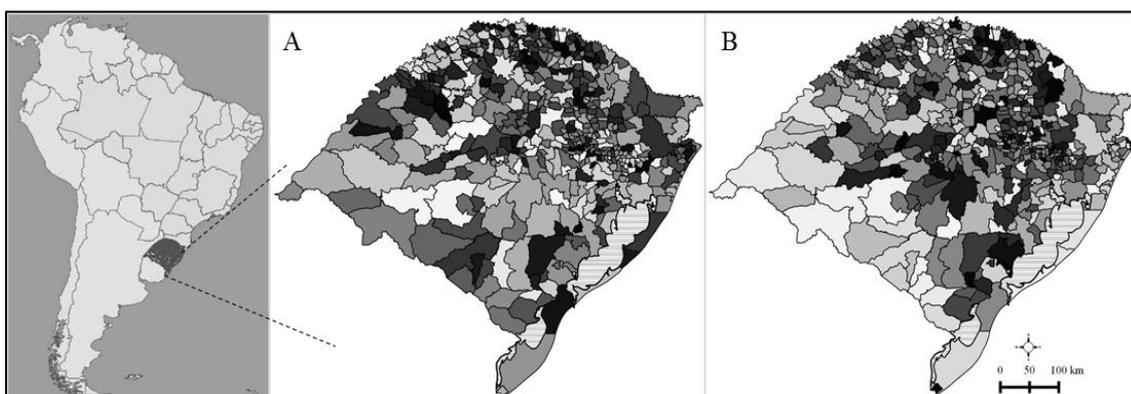
## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção reúne o conjunto de resultados obtidos durante a realização do estudo.

### 4.1 OS NÚMEROS DO PNAE NO RS

A Figura 1 ilustra como estão distribuídos os cerca de 400 mil agricultores familiares no estado do Rio Grande do Sul (A) e como está ordenado o investimento dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar na agricultura familiar. Destaca-se que as cores mais escuras sugerem maior intensidade de agricultores familiares e de recursos do PNAE investidos.

Figura 1 – (A) Concentração de agricultores familiares nos municípios do RS; (B) Distribuição média dos investimentos do PNAE na compra de alimentos da agricultura familiar por município do RS no período de 2011 a 2017



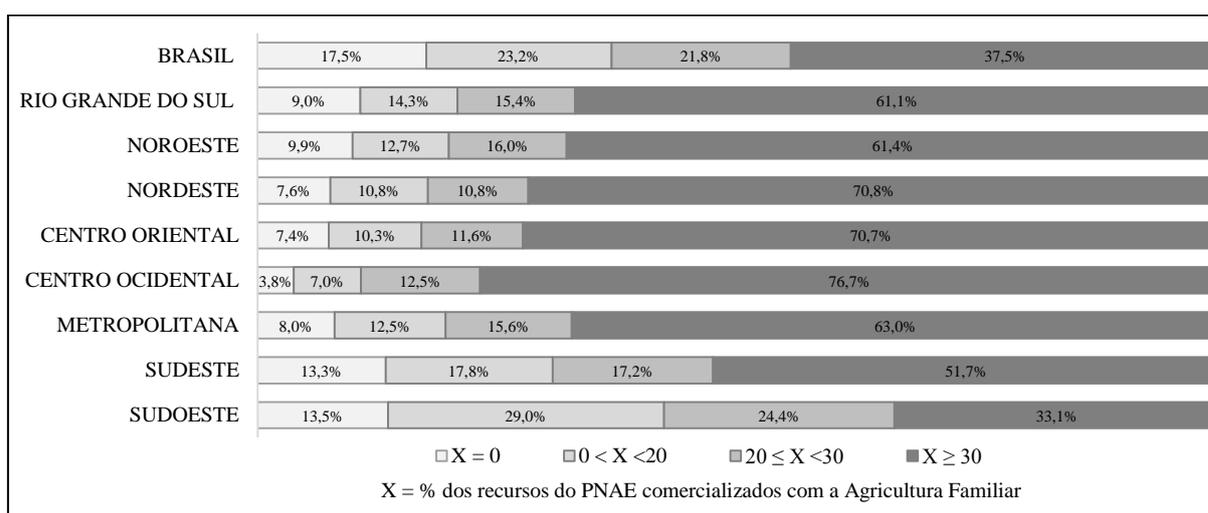
Fonte: Elaborado a partir dos dados do IBGE (2006, 2015) e FNDE (2019).

No que concerne ao percentual negociado com a agricultura familiar por município, entre as mesorregiões, a primeira estratificação foi efetuada a partir de quatro categorias: (i) municípios que não realizaram nenhuma compra de alimentos da agricultura familiar; (ii) municípios que transacionaram até 20% do recurso recebido com agricultores familiares; (iii) municípios que transacionaram entre 20 e 30% do recurso recebido com agricultores familiares; e (iv) municípios que transacionaram acima de 30% do recurso recebido com agricultores familiares.

A Figura 2 compara o ordenamento entre as sete mesorregiões sul rio-grandense. Inicialmente destaca-se que 61,1% dos municípios do estado

atenderam a legislação brasileira e negociaram pelo menos 30% dos recursos destinados a compra de merenda escolar com a agricultura familiar.

Figura 2 - Frequência relativa dos municípios vis a vis os diferentes percentuais de recursos do PNAE comercializados com a agricultura familiar no período de 2011 a 2017



Fonte: Elaborado a partir dos dados do FNDE (2019).

Verifica-se através da Figura 2, que diante as regiões do estado do Rio Grande do Sul, a região Centro Ocidental destaca-se ao apresentar o maior número dos municípios que negociaram com a agricultura familiar. Em 2017, mais de 93% dos municípios desta região cumpriram com a Lei 11.947, por outro lado a Região Sudoeste do estado é a que apresenta a mais baixa participação no Programa, com apenas 47,3% dos municípios na condição legal.

Em relação às demais regiões, observa-se que diante os municípios da região Sudeste que participam do programa, 24% não cumpriram a lei no ano de 2017. Sobretudo a região Nordeste, destaca-se significativamente na compra de alimentos oriundos da agricultura familiar, com mais de 88% dos municípios estando de acordo com a normativa no ultimo ano analisado.

A tabela 2, exposta a seguir, apresenta os valores transferidos por ano pelo governo federal e os valores adquiridos na compra de alimentos da agricultura familiar para cada Mesorregião do estado do RS no ano de 2017.

Tabela 2 – Valores transferidos pelo governo federal e valores adquiridos na compra de alimentos da agricultura familiar por Mesorregiões

<b>Ano de 2017</b>		
<b>Mesorregiões</b>	<b>Valor transferido em R\$</b>	<b>Valor adquirido da Agricultura Familiar</b>
Centro Ocidental	112.302.237,81	51.084.249,03
Sudoeste	89.596.251,15	30.308.950,04
Centro Oriental	114.355.602,05	50.117.276,37
Nordeste	115.436.542,85	51.261.733,27
Metropolitana	114.439.796,85	50.205.841,14
Noroeste	115.475.442,85	51.306.831,95
Sudeste	113.116.850,80	48.961.301,79

Fonte: Elaboração da autora, a partir dos dados disponíveis no site FNDE (2019).

Destaca-se de imediato em termos de recursos transferidos no ano de 2017, que a Mesorregião Sudoeste recebeu o menor valor de recursos (R\$ 89.596.251,15) e investiu desse valor menos de 50% em compras diretas da agricultura familiar (R\$ 30.308.950,04). Em contrapartida, a Mesorregião Noroeste foi a que recebeu o maior valor transferido (R\$ 115.475.442,85), sendo a mesma que investiu o maior valor com compras da agricultura familiar (R\$ 51.306.831,95).

Os percentuais médios de investimento na aquisição de produtos alimentícios da agricultura familiar via PNAE são mais elevados na Mesorregião Ocidental, dos percentuais das demais regiões, destacam-se os percentuais da Mesorregião Sudoeste por apresentar investimento inferior a 50% nos sete anos analisados. De maneira geral, a análise entre as regiões confirma inferioridade nos aportes dos recursos nas regiões situadas mais ao sul do Estado, conforme apresentado na Tabela 3.

Tabela 3 - Média dos percentuais investidos na compra de alimentos da agricultura familiar entre 2011 e 2017 nas Mesorregiões do Rio Grande do Sul

Mesorregiões	Médias						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Centro Ocidental	40,73	42,16	43,49	51,67	51,32	46,50	54,19
Centro Oriental	36,87	42,38	39,44	52,28	46,34	38,27	49,54
Região Metropolitana	30,49	35,36	35,93	46,88	42,63	41,32	49,57
Noroeste	31,36	36,59	33,34	44,25	44,42	43,89	49,78
Nordeste	35,26	40,09	40,55	48,26	50,77	46,54	49,95
Sudeste	25,85	34,52	33,55	41,86	72,51	31,46	49,50
Sudoeste	18,98	22,88	19,25	29,68	31,00	34,28	37,54
Rio Grande do Sul	31,36	36,28	35,07	44,98	48,42	40,32	48,58

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do FNDE (2019).

Conforme dados dispostos na Tabela 3, o ano de 2017 elevou a média dos percentuais investidos na compra de produtos provenientes da agricultura familiar, destaca-se a Mesorregião Sudeste, que apresentou crescimento de 18,04% perante o ano de 2016.

#### 4.2 AS REGIÕES ANALISADAS

O Rio Grande do Sul é o estado brasileiro que tem o maior número de municípios que vem cumprido com a meta estabelecida pela legislação, de forma que manteve média de 61,1% no período analisado. Entre 2011 e 2017, a média percentual de municípios que não transacionaram com a agricultura familiar foi de 9,0% (FNDE, 2019).

O estado do Rio Grande do Sul é formado por 497 municípios, sua área total é de 281.730 mil km<sup>2</sup>, com população superior a onze milhões de habitantes, sendo o quinto estado mais populoso do Brasil, em grande parte formada por descendentes de alemães, africanos, indígenas, italianos e portugueses (IBGE, 2017).

O estado é subdividido em sete mesorregiões. Ao Norte, encontram-se as terras mais altas, colonizadas principalmente por imigrantes alemães e italianos no fim do século passado. Nesta porção, está situada a Mesorregião Noroeste e partes das Mesorregiões Centro Oriental e Nordeste. O modelo agrícola é diversificado, contudo, aos poucos tem cedido espaço para lavouras mecanizadas e sistemas de produção mais especializados. A economia

regional está baseada praticamente na produção de arroz, soja, milho, trigo e na agroindústria do tabaco (especialmente na Mesorregião Centro Oriental). Na pecuária, a criação de frangos, suínos e gado de leite tem relevada presença.

Especificamente na Mesorregião Nordeste, destaca-se a produção de fruticultura (vitivinicultura), além do estabelecimento uma importante estrutura agroindustrial (de alimentos, bebidas, madeira e mobiliário) (FIERGS, 2014).

A tabela 4, seguinte ao texto, traz uma exposição das características das Mesorregiões do estado do Rio Grande do Sul.

Tabela 4 - Características das Mesorregiões do Estado do Rio Grande do Sul

<b>Mesorregiões</b>	<b>Nº de municípios</b>	<b>Área</b>	<b>População</b>	<b>PIB</b>	<b>IDESE</b>	<b>Taxa de alfabetização</b>
Noroeste	216	24,1%	18,1%	19,9%	0,727	94,4
Nordeste	54	9,6%	12,6%	12,6%	0,773	98,6
Centro Ocidental	31	9,7%	5,1%	3,6%	696	95,5
Centro Oriental	54	6,4%	7,3%	7,5%	0,729	95
Região Metropolitana	98	11,1%	44,5%	47,5%	0,735	96,7
Sudeste	25	15,8%	8,5%	7,3%	0,675	94,2
Sudoeste	19	23,6%	6,7%	4,7%	0,675	94,6

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do IBGE (2017) e FIERGS (2014).

O Sul do Estado, que inclui as Mesorregiões Sudeste e Sudoeste, tem relevo levemente ondulado de média altitude. A ocupação é mais antiga e a economia é tradicionalmente baseada em pecuária extensiva, com forte presença do arroz e, mais recentemente, exploram-se a soja, o reflorestamento e a fruticultura. Próximo à cabeceira da Laguna dos Patos, estão as Mesorregiões Metropolitana e parte da mesorregião Nordeste. Esse território possui a maior concentração urbana, apresenta forte industrialização (petroquímica, metalmecânica, móveis e madeira, couro e calçados) e tem destaque no turismo. A pecuária, com a criação de suínos, equinos e frangos, também está presente (FIERGS, 2014).

O estudo com seu objetivo de analisar as diferenças na aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE, comparando as regiões com melhor e pior desempenho na execução do Programa, identificou as Regiões

Centro Ocidental e Sudoeste com tais características, cujos resultados veremos a continuação.

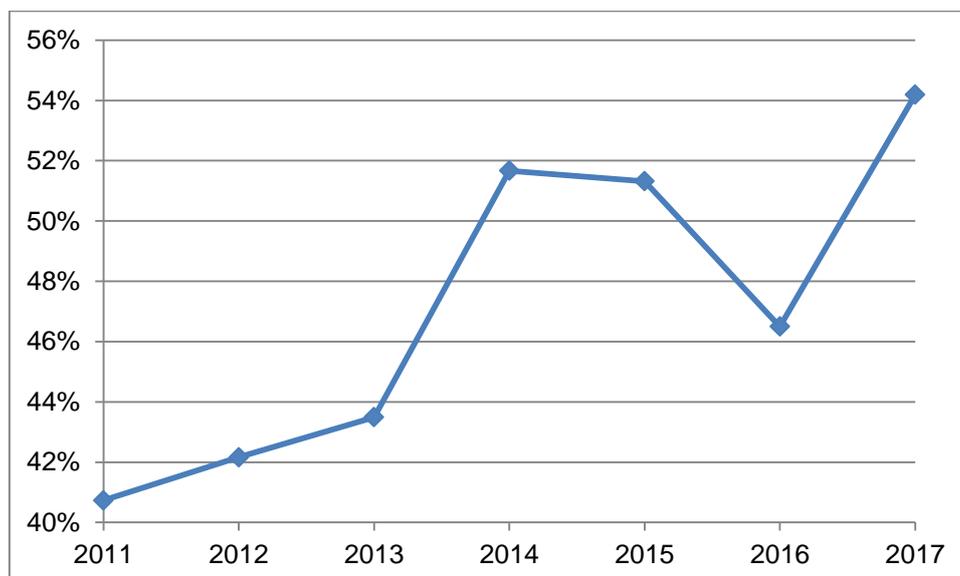
#### 4.3 REGIÃO CENTRO OCIDENTAL

Através da análise descritiva dos dados disponíveis no FNDE, pode se observar que a Mesorregião Centro Ocidental destaca-se consideravelmente no comportamento da compra de alimentos oriundos da agricultura familiar, desta forma, a seguir na Figura 3 iremos exibir seu desempenho.

A mesorregião Centro Ocidental é composta por 31 municípios, possui área de 25.940km<sup>2</sup>, com aproximadamente 536.934 habitantes, sua economia é concentrada no comércio e na agropecuária, além de contar com forte presença no setor educacional<sup>2</sup>.

Dentre os anos de 2011-2017, a região Centro Ocidental apresentou média de 47,15% na compra de alimentos da agricultura familiar, assim detendo do melhor desempenho entre as demais mesorregiões.

Figura 3 – Percentual investido na compra de alimentos da agricultura familiar anualmente pela Mesorregião Centro Ocidental, entre 2011 e 2017

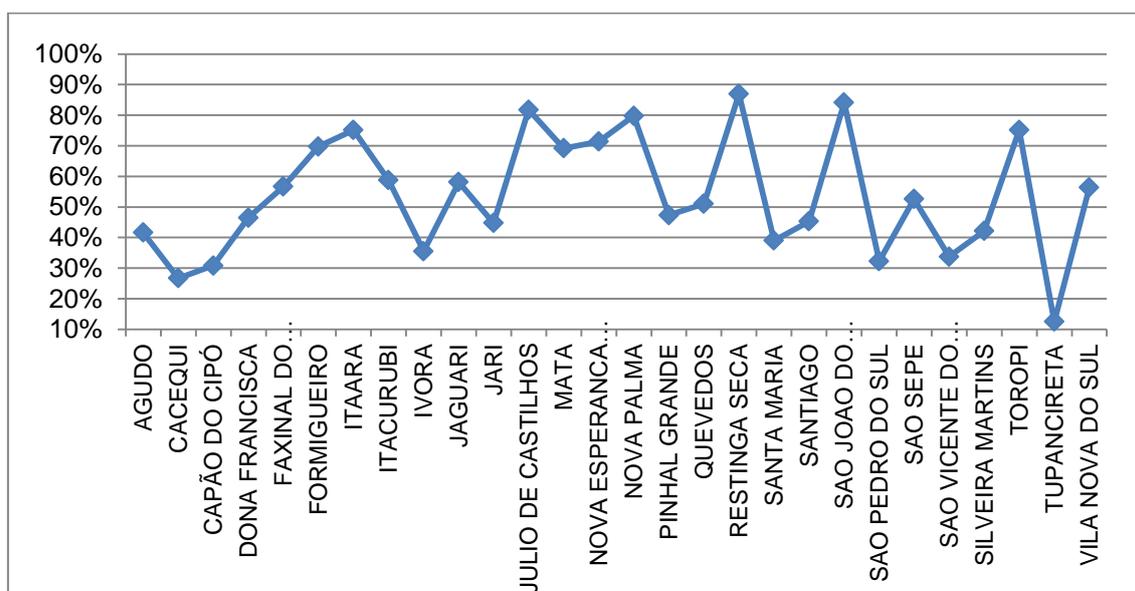


Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do FNDE (2019).

<sup>2</sup> Cita-se a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

Acima, na Figura 3, vemos um gráfico da participação da mesorregião Centro Ocidental na compra dos alimentos da agricultura familiar, durante os anos 2011 e 2017. Podemos observar a partir da Figura 3, que a mesorregião apresenta desempenho crescente na compra de alimentos da agricultura familiar, destaca-se aqui, os anos de 2015 e 2016, com uma queda diante os demais anos. No último ano estudado (2017), a mesorregião apresentou média de investimento de 54,19%, com destaque para os municípios de Dilermando de Aguiar (147,60%), São Martinho da Serra (104,75%) e Unistalda (103,97%)<sup>3</sup>. A figura 4 exposta a seguir, apresenta em percentual os valores investidos por cada município da Mesorregião no ano de 2017.

Figura 4 – Percentual investido por município da Mesorregião Centro Ocidental, em 2017



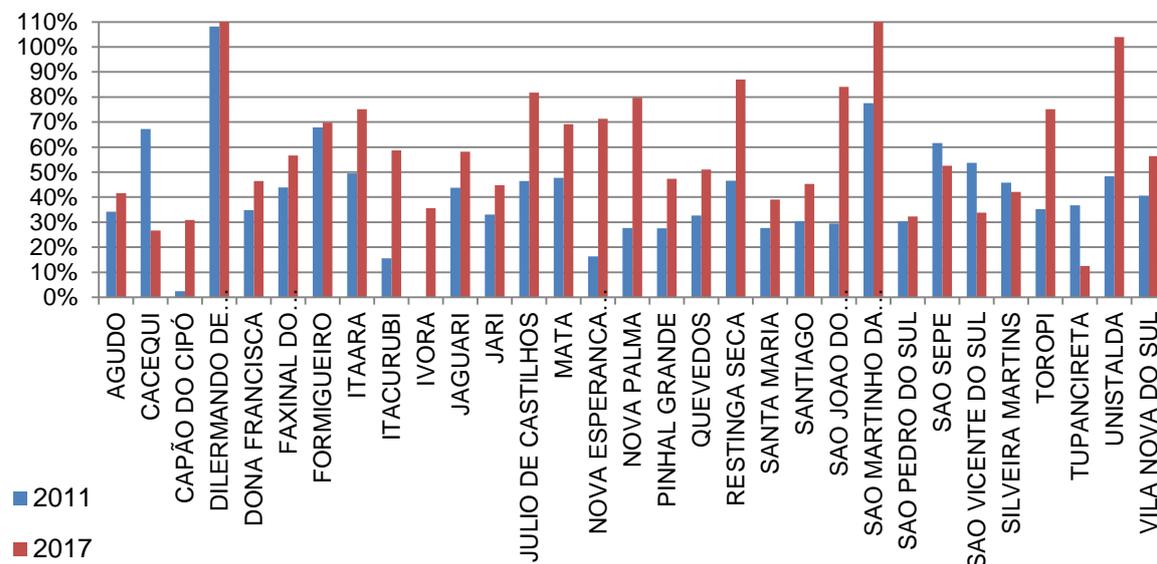
Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do FNDE (2019).

Podemos observar no gráfico exposto pela Figura 4, que entre seus 31 municípios, apenas dois investiram menos de 30% do valor transferido, sendo eles: Cacequi (26,72%) e Tupanciretã (12,50%). Em análise de comparação de investimento na compra dos alimentos da agricultura familiar por município dos anos de 2011 e 2017, pode se verificar que a Mesorregião apresenta crescimento de 13,46%,

<sup>3</sup> Pode-se justificar o percentual acima de 100%, como investimentos na própria Prefeitura dos municípios e/ou de outros meios organizacionais.

A Figura 5, seguinte ao texto, traz uma exposição dos dados evolutivos do ano de 2017 em comparação ao de 2011.

Figura 5 – Comparação do percentual investido dos anos 2011 e 2017 da Mesorregião Centro Ocidental



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do FNDE (2019).

Em primeiro momento, identifica-se na Figura 5, o município de Dilermando de Aguiar com mais de 100% adquirido da agricultura familiar nos anos de 2011 e 2017, no primeiro ano foi transferido para o município o valor de R\$ 21.168,00, e o mesmo adquiriu da AF, R\$ 22.906,10, já no segundo ano foi transferido R\$ 2.432,60, e adquirido da AF R\$ 3.590,41. Em sequência, identifica-se o município de Ivorá no ano de 2011, neste o município recebeu para compra de aquisição de alimentos o valor de R\$ 9.540,00, e não cumpriu com a lei nº 11.947/2009.

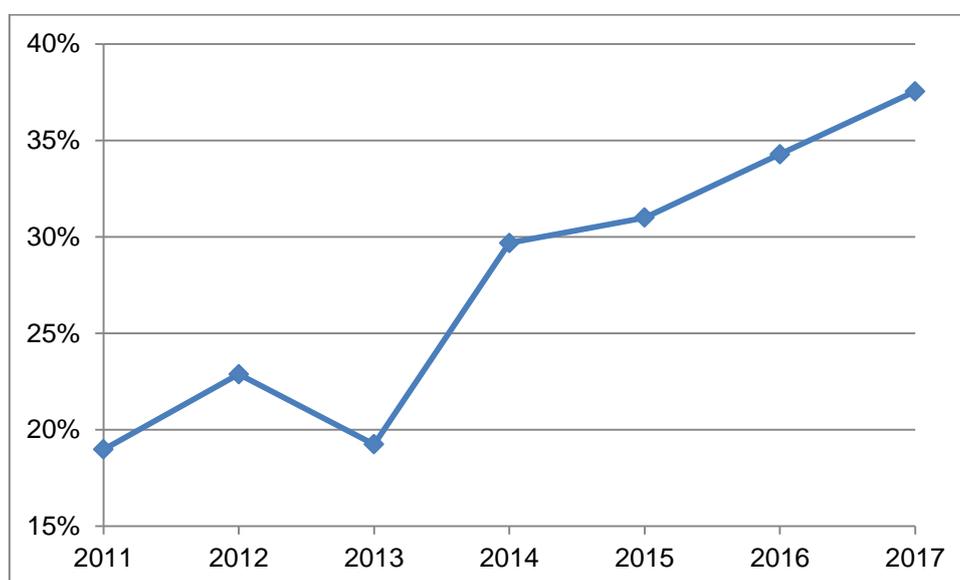
#### 4.4 REGIÃO SUDOESTE

A mesorregião Sudoeste é composta por 19 municípios, possui área de 62.685km<sup>2</sup>, com aproximadamente 723.140 habitantes, sua economia destaca-se na agropecuária, com grandes e médias propriedades.

Diante do estudo realizado, a mesorregião Sudoeste apresenta entre as demais o pior desempenho na compra de alimentos da agricultura familiar, detendo média de apenas 27,66% entre os anos 2011/2017.

A seguir, na Figura 6, podemos observar a participação da mesorregião Sudoeste na compra dos alimentos da agricultura familiar, durante os anos 2011 e 2017.

Figura 6 – Percentual investido na compra de alimentos da agricultura familiar anualmente pela Mesorregião Sudoeste

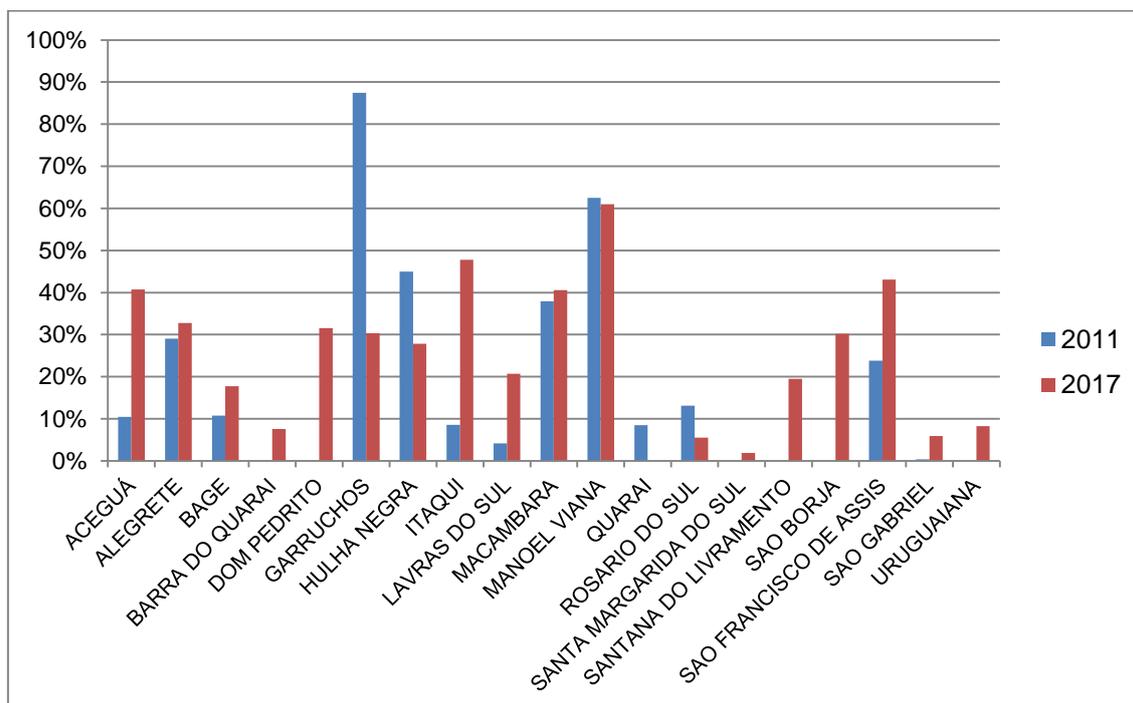


Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do FNDE (2019).

Observa-se diante o gráfico exposto pela Figura 6, que a partir do ano de 2014, a mesorregião apresenta resultados crescentes, com variáveis de 2% a 10%, com investimento de 37,54% em compras de alimentos da agricultura familiar no ano de 2017.

Diante dos dados apresentados na Figura 7, no ano de 2017 a maioria dos municípios da mesorregião expressão participação evolutiva perante o ano de 2011.

Figura 7 – Comparação do percentual investido dos anos 2011 e 2017 da Mesorregião Sudoeste



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do FNDE (2019).

Destaca-se de imediato a partir da Figura 7, o município de Garruchos, oscilando negativamente no último ano analisado. No ano de 2011 o município adquiriu 87,46% dos alimentos da agricultura familiar, e no ano 2017 teve um decréscimo de 57,12%, porém, não deixou de cumprir com os 30% estabelecidos em lei, adquirindo 30,34% no ano 2017. Em sequência, observa-se que o município de Quaraí não adquiriu no ano de 2017 compras da agricultura familiar<sup>4</sup>.

No ano de 2011, os municípios de Barra do Quaraí, Dom Pedrito, Santa Margarida do Sul, Santana do Livramento, São Borja e Uruguaiiana, não adquiriram percentual da agricultura familiar, em contrapartida no ano de 2017, ambos os municípios executaram as compras da agricultura familiar, porém somente dois cumpriram com a lei, Dom Pedrito (31,57%) e São Borja (30,19%).

Com a cidade de Santana do Livramento, sendo o município sede da Uergs, bem como domicílio da autora, a próxima seção irá apresentar possíveis

<sup>4</sup> No ano de 2017 o município não recebeu repasses do FNDE.

entraves e desafios que o município enfrenta na execução do programa a partir da observação dos dados secundários.

#### 4.5 O PNAE EM SANTANA DO LIVRAMENTO

O município de Santana do Livramento se estende por 6 950,4km<sup>2</sup>, com aproximadamente 82.513 mil habitantes, é conhecido pela produção pecuária e pelas grandes propriedades rurais. A agricultura familiar sempre se fez presente no município, foi se desenvolvendo as margens do agronegócio e ao longo das décadas não recebeu a atenção merecida do poder público (TROIAN; BREITENBACH, 2018).

No período analisado a utilização dos valores para a aquisição da agricultura familiar durante todos os anos, foi inferior aos 30% estabelecidos nas diretrizes que rege o PNAE. Em 2011 nenhum recurso foi utilizado do valor, passando a utilizar em 2012 R\$ 26.924,00, diminuindo para R\$ 360,30 em 2014, Conforme apresentado na Tabela 5, a seguir.

Tabela 5 – Evolução anual dos valores repassados para a aquisição da agricultura familiar

Ano	Transferido	Adquirido AF	Percentual
2011	R\$ 429.960,00	R\$ 0,00	0,00%
2012	R\$ 546.240,00	R\$ 26.924,00	4,93%
2013	R\$ 608.948,00	R\$ 17.790,00	2,92%
2014	R\$ 548.106,00	R\$ 360,30	0,07%
2015	R\$ 654.948,00	R\$ 58.456,93	9%
2016	R\$ 758.667,35	R\$ 103.911,46	13,70%
2017	R\$ 649.314,00	R\$ 126.523,00	19,49%

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do FNDE (2019).

É possível observar na Tabela 5, que a partir do ano de 2015, o município passou a utilizar em maior quantidade os recursos repassados pela união, com ênfase para o ano de 2017, ano que recebeu (R\$ 649.314,00) e

adquiriu o maior percentual na compra de alimentos da Agricultura Familiar (19,49%), que equivale a R\$ 126.523,00 do valor total.

De acordo com Lutke (2019), no município de Santana do Livramento, ainda existem barreiras que dificultam a execução do programa, os agricultores familiares encontram dificuldades desde o edital até o pagamento dos produtos. Segundo os dados primários obtidos por Lutke (2019), o programa oferece venda garantida, porém o poder público municipal atrasa o repasse dos recursos financeiros, fazendo com que muitas vezes seja o próprio agricultor o cobrador.

Ressalta-se que o município, ainda detém de uma grande parcela de desconfiança por parte da população com relação aos alimentos produzidos localmente, o que gera dificuldades para escoar a produção, como por exemplo, nas feiras<sup>5</sup>.

Deste modo, é possível identificar a necessidade de profissionais que fiscalizem e qualifiquem a execução do Programa no município, eu como uma futura Agente de Desenvolvimento, dentro desse contexto, devo pensar na palavra desenvolvimento como um todo, fortalecendo o agricultor em todos os âmbitos, desde o processo da plantação, da chegada às escolas, e do retorno financeiro. É de extrema importância orienta-los sobre seus direitos, em muitos casos a invisibilidade do Programa para o agricultor familiar próspera pela falta de divulgação do mesmo, de outro lado, o descumprimento da lei ocorre pela tamanha burocracia que os produtores encontram para conseguir acessar o programa.

---

<sup>5</sup> Através de um trabalho realizado no componente curricular Elaboração e Análise de Projetos, em 2018 sobre as Feiras da Agricultura Familiar no município de Santana do Livramento, foi possível identificar que ainda existem preconceitos com os produtos locais, sendo esses preconceitos justificados desde a embalagem dos produtos até a nota fiscal que não é fornecida.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo geral de analisar as diferenças na aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE, comparando as regiões com melhor e pior desempenho na execução do Programa, pode-se comprovar que agricultura familiar, segurança alimentar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar estão ligados por apresentarem o mesmo objetivo: Alimentação Saudável.

Com base na oferta da merenda escolar, o Programa ao longo dos anos foi demonstrando sua importância na formação dos indivíduos, pois tem papel fundamental na promoção da segurança alimentar. Dentro desse contexto, o PNAE, adequa-se como política pública importante para visibilizar e valorizar a agricultura familiar.

Durante o período analisado (2011-2017), verificou-se que apenas 38,7% dos municípios do estado não atenderam o mínimo da legislação brasileira negociando assim, menos de 30% dos recursos destinados a compra de merenda escolar com a agricultura familiar. Já em relação às mesorregiões do estado, em escala decrescente, a mesorregião Centro Ocidental apresenta 76,7% dos municípios que cumpriram a Lei 11.947/2009, seguida da Mesorregião Nordeste (70,8%), Centro Oriental (70,7%), Metropolitana (63,0%), Noroeste (61,4%), Sudeste (51,7%) e Sudoeste (33,1%).

Através da interpretação dos resultados obtidos neste estudo, a Mesorregião Centro Ocidental e Sudoeste, destacam-se por apresentar as características esperadas no objetivo geral. Em primeiro momento identificou-se que ambas apresentam tamanha diferença na operacionalização dos recursos repassados pela união.

A mesorregião Centro Ocidental com melhor desempenho, retrata participação dos municípios em crescimento durante os anos, apresentando em 2017, média de 93% dos municípios que cumpriram com os 30% estabelecidos pela Lei 11.947/2009. Em segundo momento, a Mesorregião Sudoeste difere desses resultados, apresentando no ano de 2017 média de 47,3% dos municípios que cumpriram com a lei, assim, sendo identificada com o pior desempenho na aquisição dos alimentos oriundos da agricultura familiar.

Nessa mesorregião encontra-se Santana do Livramento, município que tem apresentado sérias dificuldades na execução do PNAE. O que se observou

nesse caso específico é que apesar de Santana do Livramento a partir do ano de 2015 apresentar crescente utilização dos recursos repassados pelo FNDE, a utilização máxima foi no ano de 2017 com 19,49% na compra direta da agricultura familiar.

O que se percebe é que o descumprimento da Lei 11.947/2009 no município de Santana do Livramento está ligado no desencontro do agricultor com o poder público. Neste sentido, entende-se que é necessário ser feito um elo por parte dos agentes locais, construindo assim, o reconhecimento do papel da agricultura familiar no processo do desenvolvimento local.

A partir da revisão bibliográfica, da análise dos dados e do conhecimento sobre o tema proposto nesta pesquisa, acredita-se que o Programa Nacional de Alimentação é uma conexão importante entre agricultor e consumidor, além de o agricultor escoar sua produção através do programa, ele contribui diretamente para o crescimento educacional, oportunizando para os alunos hábitos alimentares saudáveis.

Atualmente ainda é possível encontrar agricultores que desconhecem o acesso a esta política pública. O que se constata é que, o acesso a este programa apresenta várias dificuldades, tais como elaboração e divulgação dos editais, burocracia e falta de documentação da agricultura familiar. Tais dificuldades acabam desanimando os agricultores, fazendo com que comercializem sua produção de outras formas, deste modo, é possível compreender o porquê de alguns municípios não cumprirem com a lei.

Por fim, torna-se necessário expandir a importância da agricultura familiar no processo de desenvolvimento em nível nacional, acredito que seja fundamental instigar os agricultores sobre seus direitos, fazendo com que o programa não seja visto pela agricultura familiar apenas como no mínimo 30% de participação, e sim como uma potencialização, tanto da produção como no desenvolvimento do território.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, M. **Alimentação Escolar na América Latina: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização.** Merenda Escolar. 1995, v.15, n. 67, jul.-set.
- ALTEMBURG, S.G. N. **A comida invisível: representações sociais sobre a alimentação escolar entre a comunidade escolar e os agricultores familiares na região de Pelotas, RS.** 2014. 207f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Agronomia, Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel, Universidade Federal de Pelotas, 2014.
- BECKER, Cláudio; ANJOS, Flávio Sacco dos; BEZERRA, Antônio Jorge Amaral. **O Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura familiar na segurança alimentar e no desenvolvimento rural.** 48º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, julho de 2010b, p.1-20.
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 29 ago. 2019.
- CARVALHO, S.; CAMPOS, W. **Estatística básica simplificada.** 2ª edição, Salvador : Editora Juspodivm, 2016, 544 p.
- DORNELES, F. M.; MAINARDI, C. F.; BETTENCOURT, A. F.; NASCIMENTO, S. G. Panorama da aquisição de alimentos da Agricultura Familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar em um município do Rio Grande do Sul. **ReCODAF: Revista Eletrônica Competências Digitais para Agricultura Familiar**, v. 4, p. 86-102, 2018.
- GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias.** 281 f. 2012. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade), Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2012.
- KAGEYAMA, A.; HOFFMANN, R. **Pobreza, segurança alimentar e saúde no Brasil.** Campinas: Fundação Economia de Campinas, 2007.
- LEÃO, Marília. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional.** Brasília: Abrandh, v. 263, 2013.
- LUTKE, V. **Agroindústrias familiares, mercados institucionais e empoderamento das mulheres: Uma discussão a partir de Santana do Livramento/RS.** 2019. 45 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação) - Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, Especialização em Desenvolvimento Territorial e Agroecologia, Santana do Livramento, 2019.

MALUF, R. S. J. **Segurança Alimentar e Nutricional**: Conceitos fundamentais. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2009. 174 p.

MALUF, Renato S.. **O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar**. In: MALUF, Renato S. Segurança Alimentar e Nutricional. 3ª ed. RJ: Vozes, 2011.

MARQUES, Flávia Charão; CONTERATO, Marcelo Antonio; SCHNEIDER, Sergio (Ed.). **Construção de mercados e agricultura familiar**: desafios para o desenvolvimento rural. UFRGS Editora, 2016.

PINHEIRO, A. R. O. Anelise. **Análise histórica do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003-2006)**: atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político. 2009. 234 p. doutorado. Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, discontinuidades e consolidação. Brasília: IPEA, 2014 (Texto para Discussão, nº 1953 - IPEA).

STURION, G. L.; SILVA, M. V.; OMETTO, A. M. H.; FURTUOSO, M. C. O; PIPITONE, M. A. P. **Fatores condicionantes da adesão dos alunos ao programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil**. Rev. Nutr., Campinas, v.18, n.2, 2005.

TROIAN, A.; BREITENBACH, R. Estratégias e formas de reprodução social na agricultura familiar da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul. **Novos Cadernos NAEA**, Belém. v.21, p.139-158, 2018.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. **Direito Humano à Alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo (SP): Cortez Editora, 2002.

VENDRAMINI, Ana Lucia do Amaral; OLIVEIRA, José Carlos de Oliveira & CAMPI, Maria Aparecida Campi. **Segurança alimentar: conceito, parâmetros e história**. Congresso internacional interdisciplinar em sociais e humanidades Niterói/RJ: ANINTER-SH/ PPGSD-UFF, 2012. p. 1-7.

VILLAR, B. S.; SCHWARTZMAN, F.; JANUARIO, B. L.; RAMOS, J. F. Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da Agricultura Familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista Brasileira de Epidemiologia**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 223-226, 2013.

## ANEXOS

## ANEXO 1 – PÁGINA DE CONSULTA DOS DADOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

The screenshot displays the website interface for the 'Dados da Agricultura Familiar' page. At the top, there is a navigation bar with links for 'governo', 'ACESSO À INFORMAÇÃO', 'PARTICIPE', 'LEGISLAÇÃO', and 'ÓRGÃOS DO GOVERNO'. Below this is a search bar and a logo for 'FND E Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação'. The main content area is titled 'Dados da Agricultura Familiar' and includes a 'Atenção.' section with detailed information about the data provided, such as the inclusion of SIGC records from 2012 to 2015 and the exclusion of certain records. A list of acquisition years from 2011 to 2016 is provided at the bottom of the page.

**Atenção.**

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FND E disponibiliza aqui, para consulta pública, os dados da aquisição da agricultura familiar para a alimentação escolar.

Os dados apresentados são preliminares, extraídos do Sistema de Gestão de Contas – SigC – Contas Online do FND E, em funcionamento a partir de 2017. Os registros do SigC são realizados pelos gestores públicos municipais e estaduais responsáveis pela execução local do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, para fins de prestação de contas.

\*São registros no SigC considerados válidos para o monitoramento da aquisição da agricultura familiar para a alimentação escolar, nos anos de 2011 a 2012:

- 1) a inclusão do valor pago e saída DAP física ou jurídica, declarado pelo gestor;

\*\*São registros no SigC considerados válidos para o monitoramento da aquisição da agricultura familiar para a alimentação escolar, nos anos de 2013 a 2015 – com a inclusão das notas fiscais para a informação das despesas – e sem repetição:

- 1) registros de documentos de despesa em que o campo DAP foi preenchido;
- 2) registros de documentos de despesa com autorizações de despesas identificadas na modalidade despesa de locação com base no § 1º do artigo 1º da Lei 11.947/09;
- 3) registros de documentos de despesas de aquisições que contenham CNPJ's identificados pelo SEAD/MMA como organizações com DAP jurídica ativa nos respectivos anos de aquisição;

\*\*\*São registros no SigC considerados válidos para o monitoramento da aquisição da agricultura familiar para a alimentação escolar, a partir de 2016 – com a inclusão das notas fiscais para a informação das despesas:

- 1) registros de documentos de despesas de aquisições que contenham CNPJ's e CNPJ's identificados pelo SEAD/MMA como organizações com DAP jurídica ativa nos respectivos anos de aquisição;

Registre-se que as prestações de contas ainda estão sob análise, portanto, os dados aqui apresentados são preliminares e passíveis de alteração.

- Aquisições agricultura familiar 2011
- Aquisições agricultura familiar 2012
- Aquisições agricultura familiar 2013
- Aquisições agricultura familiar 2014
- Aquisições agricultura familiar 2015
- Aquisições agricultura familiar 2016