

# O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE MATO GROSSO DO SUL NO PERÍODO DE 2011 a 2017

Cristiano Almeida da Conceição<sup>1</sup>

Joao Edmilson Fabrini<sup>2</sup>

**RESUMO:** O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) está presente no Brasil há mais de 60 anos, sem interrupções. Durante esse período, o Programa adotou diferentes denominações e modalidades de gestão. Em 2009, com a promulgação da Lei n. 11.947/2009, estabeleceu-se que no mínimo 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a execução do PNAE deveriam ser utilizados nas aquisições de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações. O objetivo deste artigo é verificar a adesão das prefeituras (entidade executoras) do estado de Mato Grosso do Sul na aquisição de alimentos da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para a rede municipal de ensino em observância à referida Lei. Para a fundamentação empírica foi utilizada a pesquisa documental, a partir da qual foram analisados documentos dos municípios de Mato Grosso do Sul e a coleta e a análise dos dados do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC). O recorte espacial foram os dados referentes aos municípios do estado de Mato Grosso do Sul, no ínterim de 2011 a 2017. Nesse sentido, foi feita avaliação da adesão das prefeituras ao Programa e os resultados apontam que 7 prefeituras no estado de Mato Grosso do Sul ainda não realizaram nenhuma compra de alimentos da Agricultura familiar.

**PALAVRAS-CHAVE:** Comercialização; Políticas Públicas; Segurança Alimentar.

## THE NATIONAL SCHOOL FOOD PROGRAM (PNAE) IN THE MUNICIPAL EDUCATION NETWORK OF MATO GROSSO DO SUL IN THE PERIOD FROM 2011 to 2017

**ABSTRACT:** The National School Feeding Program (PNAE) has been present in Brazil for over 60 years, without interruption. During this period, the Program adopted different denominations and management modalities. In 2009, with the enactment of Law n. 11.947/2009, it was established that at least 30% of the resources transferred by the

---

<sup>1</sup> Doutor em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD. Professor da rede municipal de educação. Email: cris87almeida@gmail.com.

<sup>2</sup> Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD. Email: joaofabrini@ufgd.edu.br

National Education Development Fund (FNDE) for the execution of the PNAE should be used in the purchase of foodstuffs directly of family agriculture and rural family entrepreneurs or their organizations. The objective of this article is to verify the adhesion of the prefectures (executing entity) of the state of Mato Grosso do Sul in the acquisition of food from family farming in the National School Feeding Program (PNAE) for the municipal education network in compliance with the aforementioned Law. For the empirical basis, documental research was used, from which documents from the municipalities of Mato Grosso do Sul were analyzed and the collection and analysis of data from the Accountability Management System (SiGPC). The spatial cut was the data referring to the municipalities of the state of Mato Grosso do Sul, in the interim from 2011 to 2017. In this sense, an evaluation of the adhesion of the city halls to the Program was made and the results indicate that 7 city halls in the state of Mato Grosso do Sul have not yet purchased any food from family farming.

**KEYWORDS:** Institutional Market; School lunch; Public call.

## EL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PNAE) EN LA RED DE EDUCACIÓN MUNICIPAL DE MATO GROSSO DO SUL EN EL PERÍODO DE 2011 a 2017

**RESUMEN:** El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) está presente en Brasil desde hace más de 60 años, sin interrupción. Durante este período, el Programa adoptó diferentes denominaciones y modalidades de gestión. En 2009, con la promulgación de la Ley n. 11.947/2009, se estableció que al menos el 30% de los recursos transferidos por el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE) para la ejecución del PNAE deberán ser utilizados en la adquisición de alimentos directamente de la agricultura familiar y la familia campesina. empresario o sus organizaciones. El objetivo de este artículo es verificar la adhesión de las prefecturas (entidad ejecutora) del estado de Mato Grosso do Sul en la adquisición de alimentos de la agricultura familiar en el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) para la red de educación municipal en el cumplimiento de la citada Ley. Para la base empírica, se utilizó la investigación documental, a partir de la cual se analizaron documentos de los municipios de Mato Grosso do Sul y la recolección y análisis de datos del Sistema de Gestión de Contabilidad (SiGPC). El corte espacial fueron los datos referentes a los municipios del estado de Mato Grosso do Sul, en el intervalo de 2011 a 2017. En ese sentido, se realizó una evaluación de la adhesión de los municipios al Programa y los resultados indican que 7 municipios del estado de Mato Grosso do Sul aún no compraron alimentos de la agricultura familiar.

**PALABRAS-CLAVE:** Mercado Institucional; Almuerzo escolar; convocatoria pública.

### INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi criado em 1955, de maneira assistencialista, e com o nome de Campanha de Merenda Escolar (CME), tendo como objetivo disponibilizar recursos financeiros aos estados e municípios para investirem em aquisições de alimentos para a merenda escolar. No início, o Programa possuía um caráter essencialmente assistencialista, pois visava suplementar os estudantes em situação de insegurança alimentar.

No contexto de mudanças e transformações pelas quais passou o Programa, a Lei n. 11.947/2009 estabeleceu que 30%, no mínimo, dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), seriam utilizados nas aquisições de gêneros alimentícios diretamente da “[...] agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas” (BRASIL, 2009).

A promulgação dessa Lei permitiu e estabeleceu um novo circuito de comercialização entre produtor e consumidores por meio de chamada pública, dando amparo jurídico para “dispensa do procedimento licitatório”. A chamada pública foi um “mecanismo” criado pelo FNDE, por meio da Resolução n. 38/2009, para aquisições de gêneros alimentícios pelo PNAE, em que as organizações jurídicas constituídas em Grupo Formal ou Grupo Informal de agricultores pudessem comercializar a produção com as Entidades Executora (EEx) e Unidade Executora (UEX).

Os procedimentos administrativos instituídos pela Lei n. 11.947/2009 e a Resolução n 38/2009 estabeleceram a chamada pública como parâmetro para selecionar e classificar os projetos de comercialização de gêneros alimentícios pelas organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão<sup>3</sup> (DAP) Jurídica ou Física.

---

<sup>3</sup> A DAP é o documento que viabiliza o acesso às diversas linhas de crédito do PRONAF e a acessibilidade a 15 políticas públicas do governo federal, tais como: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Seguro da Agricultura

Na chamada pública, a habilitação dos projetos de vendas inicia-se pelas organizações locais de agricultores ou organizações pertencentes ao território da cidadania, do estado e do país e cada agricultor com DAP Física poderia comercializar, por ano letivo com cada EEx ou UEx o valor máximo de R\$ 20.000.

O PNAE se constitui como um importante instrumento de conexão entre agricultores familiares e consumidores, o que incentiva a produção local de alimentos, bem como a geração de renda para as famílias. Acrescenta-se que o PNAE oportuniza o estabelecimento de circuitos curtos de comercialização (CCC), uma vez que os agricultores locais têm prioridade na aquisição dos alimentos para a merenda escolar.

Nesse sentido, o propósito do artigo é verificar a adesão das prefeituras (entidade executoras) do estado de Mato Grosso do Sul na aquisição de alimentos da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para rede municipal de ensino em observância à Lei n. 11.947/2009.

Vale ressaltar que o estado de Mato Grosso do Sul é composto de 79 municípios e totalizava, até o ano de 2018, cerca de 789 escolas. Possuía, no mesmo período, 204 assentamentos de reforma agrária, 40 Terras Indígenas (TI) demarcadas e 10 territórios quilombolas.

As análises apoiam-se em dados secundários provenientes de pesquisa documental e acesso a bancos de dados de instituições públicas, tais como o Ministério da Educação (MEC), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e Casa Civil.

A pesquisa documental envolveu as seguintes dimensões: Leis, Decretos, Medidas Provisórias, Portarias, Resoluções, bem como relatórios de projeto de extensão no Território da Cidadania do Cone Sul, editais das chamadas públicas

---

Familiar, Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), Garantia Safra (PROAGRO), Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), entre outros.

disponíveis nos *sites* das prefeituras e nos arquivos de “licitação e contratos” das referidas prefeituras. Já as bases de dados consultadas foram as seguintes: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (SEMAGRO).

Para verificar o percentual de compra de produtos da agricultura familiar na alimentação escolar nos municípios do estado de Mato Grosso do Sul, foram analisados os dados de prestação de contas das EEx disponibilizados no *site* FNDE<sup>4</sup> em planilhas do programa *Excel* (MICROSOFT OFFICE, 2021). Os dados foram organizados por período de execução (ano a ano) e, posteriormente, com o *Excel* foram confeccionadas as tabelas e gráficos. Em seguida, analisou-se o percentual de aquisições de gêneros alimentícios que cada prefeitura adquiriu da agricultura camponesa. A elaboração dos produtos cartográficos foi executada no Laboratório de Geoprocessamento, usando o programa ArcGIS<sup>5</sup> versão 10.6. Utilizaram-se as bases de mapeamento das unidades territoriais do Brasil e Mato Grosso do Sul elaborados pelo IBGE.

90

O artigo está organizado em três partes. A primeira apresenta o Programa Nacional de Alimentação Escolar; a segunda aborda os dados das aquisições de gêneros alimentícios operacionalizados no estado de Mato Grosso do Sul pelas secretarias de educação na rede municipal. Por fim, na última parte, será tratado sobre os resultados da pesquisa sobre a participação da agricultura camponesa no PNAE.

## O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

---

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-repasses-financeiros>. Acesso em: 20 out. 2018.

<sup>5</sup> LABGEO da UFGD, detém a licença de uso do software ArcGIS (ESRI, 2018).

O PNAE, em 2018, completou 70 anos de existência e é considerado um dos maiores programas em longevidade e abrangência no que se refere à segurança alimentar e nutricional no mundo. A existência desse Programa deve-se à enorme relevância na seguridade alimentar e nutricional das crianças e adolescentes. Criado como um braço do Sistema Previdenciário e de viés assistencialista, a política de alimentação nasceu com nome de Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME) e sua execução estava sob a responsabilidade do Ministério da Saúde, através da coordenação da Comissão Nacional de Alimentação, (STURION, 2002, p.9). A princípio, o programa apresentava a intenção de reduzir a desnutrição das crianças em idade escolar e auxiliar na mudança de hábitos alimentares.

No período de 1955 a 1970, houve a participação massiva de organismos internacionais na distribuição dos alimentos do PNAE (PEIXINHO, 2013). De acordo com Sturion (2002), nesse período o alimento distribuído nas unidades escolares era o leite em pó, produto excedente nos países como Estados Unidos e Canadá, cuja distribuição no Brasil foi financiada pela *United Nations International Children Emergency Fund* (UNICEF). Segundo Triches (2010, p. 79-80) a atuação das organizações internacionais na oferta de gêneros alimentícios, se constitui como “[...] mecanismos de ampliação do mercado internacional de realização de mercadorias, procurando padronizar hábitos e práticas alimentares de acordo com os interesses de acumulação do capital”

A distribuição dos alimentos às unidades escolares não mantinha uniformidade durante o ano letivo, sendo que em muitas delas a merenda nem chegava ou sua qualidade oferecida às crianças era duvidosa. De acordo com Sturion (2002), alguns estados como São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Ceará assumiram gradativamente as compras dos alimentos para os alunos das séries iniciais.

Em 1955, o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME) passou a ser administrado pelo Ministério da Educação e Cultura e, por meio de Decreto, foi criada a Campanha Nacional de Merenda Escolar (CME), com orçamento próprio para executar as atividades (STURION, 2002 p. 9). Para a administração nacional do Programa, foram criadas nos estados as Superintendências Estaduais com autonomia administrativa, inclusive para firmar acordos e convênios com agências internacionais em assuntos relacionados ao abastecimento alimentar. As Superintendências Estaduais tinham a incumbência de intermediar convênios entre o governo federal e os municípios.

Durante o governo militar, as organizações que realizavam distribuições de produtos industrializados na merenda escolar foram todas substituídas por uma única agência, a *United State Agency For International Development* (USAID). Posteriormente, com o acordo firmado com a USAID, houve o aumento no volume de produtos distribuídos, ampliação das áreas atendidas, números de superintendências criadas e todas elas chefiadas por militares (STURION, 2002).

92

Em 1976, houve a interrupção da participação das agências internacionais no abastecimento de produtos para alimentação escolar, e o MEC passou a custear a alimentação, pondo em execução o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), coordenado pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. O PRONAN agregou ações que possibilitaram a melhoria da qualidade da alimentação escolar por meio da compra de alimentos na própria região, através do Programa de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos (PROCAB).

De acordo com Grisa (2012), esse programa articulava as compras dos produtos dos pequenos produtores por meio do mercado institucional e era operado pela Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL). No andamento da execução do II PRONAN (1972-1979), o Programa Nacional de Merenda Escolar

(PNME) passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A investidura do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) na execução do PNAE proporcionou, de imediato, a garantia de merenda escolar para 180 dias. Outra ação prevista pelo INAN foi a inclusão da compra de alimentos dos pequenos agricultores para fornecê-los à merenda escolar, o que não foi colocado em prática, uma que os produtos industrializados se mantiveram em todas as compras para a merenda escolar.

Para Triches (2010), o gerenciamento e o método de aquisição dos alimentos privilegiavam os interesses da grande indústria.

[...] a interesses da indústria alimentícia, priorizou-se a distribuição de alimentos formulados e industrializados que eram comprados de um conjunto selecionado de algumas empresas, por meio de licitação pública e distribuídos para todo o território nacional. A centralização absorveu o maior volume dos recursos financeiros do programa afetando a sua operacionalização e a eficácia dos resultados, em consequência de um conjunto de distorções como: sistemas complexos de fornecimento e armazenamento dos produtos, cartelização dos fornecedores, elevação dos custos da merenda, entre outros (2010, p.80-81).

Houve também a centralização dos recursos financeiros em um único setor e, como sua base administrativa se localizava em Brasília, isso resultou no “engessamento” do Programa. Com a centralização das compras, a distribuição aos estados e municípios era de responsabilidade do governo federal, o que provocava atrasos nas entregas dos alimentos.

Abreu (1995, p. 26) assinalou que o problema da compra centralizada era inadequado porque excluía a diversidade alimentar e favorecia a participação das grandes empresas nas vendas dos produtos.

A execução centralizada do programa da merenda resultava não só no desrespeito aos hábitos alimentares regionais, com a introdução dos mesmos produtos formulados em todo o País, mas no favorecimento a grandes grupos econômicos em detrimento de pequenos produtores, com corrupção e desvios de verbas – fatos

apurados por auditorias do Tribunal de Contas da União amplamente divulgados pela imprensa (ABREU, 1995, p. 26).

De acordo com Fornazier (2014), a primeira experiência de descentralização para compras de alimentos para a merenda escolar ocorreu em 1986 a partir da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), que implementou e operacionalizou a execução do Programa.

A aprovação da Lei n. 8.913 regulamentou a descentralização dos recursos financeiros para aquisição da merenda escolar. Num primeiro momento, estados e municípios deveriam manifestar o interesse e formalizar convênios entre o FNDE e Entidades Executoras. A transferência dos recursos para as Entidades Executoras se efetivava após criação do Conselho de Alimentação Escolar.

Em 1998, consolidou-se a descentralização do PNAE, uma vez que a transferência dos recursos não dependia mais da celebração de convênios, de modo que os repasses eram efetuados automaticamente em contas específicas de cada município. Nesse período, foram criados 5.510 CAEs, nas esferas municipal e estadual.

A Medida Provisória (MP) n. 2.178-34/2001, em seu artigo 6º, concedeu autonomia para que as EEx (secretarias municipais e estaduais de educação) preparassem os cardápios da merenda, respeitando e valorizando os hábitos alimentares de cada localidade, bem como dando preferência para produtos semielaborados ou *in natura*.

Art. 6º Os cardápios do programa de alimentação escolar, sob a responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão elaborados por nutricionistas capacitados, com a participação do CAE e respeitando os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e preferência por produtos básicos, dando prioridade, dentre esses, aos semi-elaborados e aos *in natura*.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios utilizarão, no mínimo, setenta por cento dos recursos do PNAE na aquisição dos produtos básicos (BRASIL, 2001).

Antes dessa medida, havia uma padronização dos alimentos promovida pelo Programa em benefício das indústrias alimentícias, que influenciou na homogeneização do consumo alimentar na merenda escolar. A MP n. 2.178-34/2001 estabeleceu a inclusão de alimentos regionais e colocou restrição na aquisição de alimentos ultra processados, afetando o interesse das indústrias alimentícias, que viam no PNAE um importante mercado para a comercialização dos seus produtos.

A Resolução n.15/ 2003 incorporou algumas diretrizes propostas pela política de SAN, impondo que a merenda deveria “[...] suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, com vistas a garantir a implantação da política de Segurança Alimentar e contribuir para a formação de bons hábitos alimentares” (BRASIL, 2003b).

O repasse do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação é efetuado diretamente em contas específicas das EEx em 10 parcelas mensais, contabilizando recursos para custear a merenda escolar para 200 dias letivos. Para se calcular a quantia a ser repassada às EEx (prefeituras e secretarias estaduais de educação), o FNDE se utiliza dos dados do censo escolar do ano anterior para aferir os valores. Até 2003, os valores de custeio dia/aluno, independentemente de sua categoria, era de apenas R\$ 0,13 centavos. Após aprovação da Lei, o valor repassado pelo FNDE por dia letivo aos estados e municípios é definido pela etapa e modalidade de ensino em que está inscrito o estudante (Tabela 1).

**Tabela 01** - Valores repassados pelo FNDE segundo estágio de graduação e modalidade do alunado (2020)

MODALIDADE DE REPASSE	VALORES
PNACN – ALIMENTAÇÃO ESCOLAR CRECHE	R\$ 1,07
PNAPN – ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PRÉ-ESCOLA	R\$ 0,53
PNAFN – ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – ENSINO FUNDAMENTAL	R\$ 0,36
PNAMN – ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – ENSINO MÉDIO	R\$ 0,36
PNAEN – EJA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – EJA	R\$ 0,32

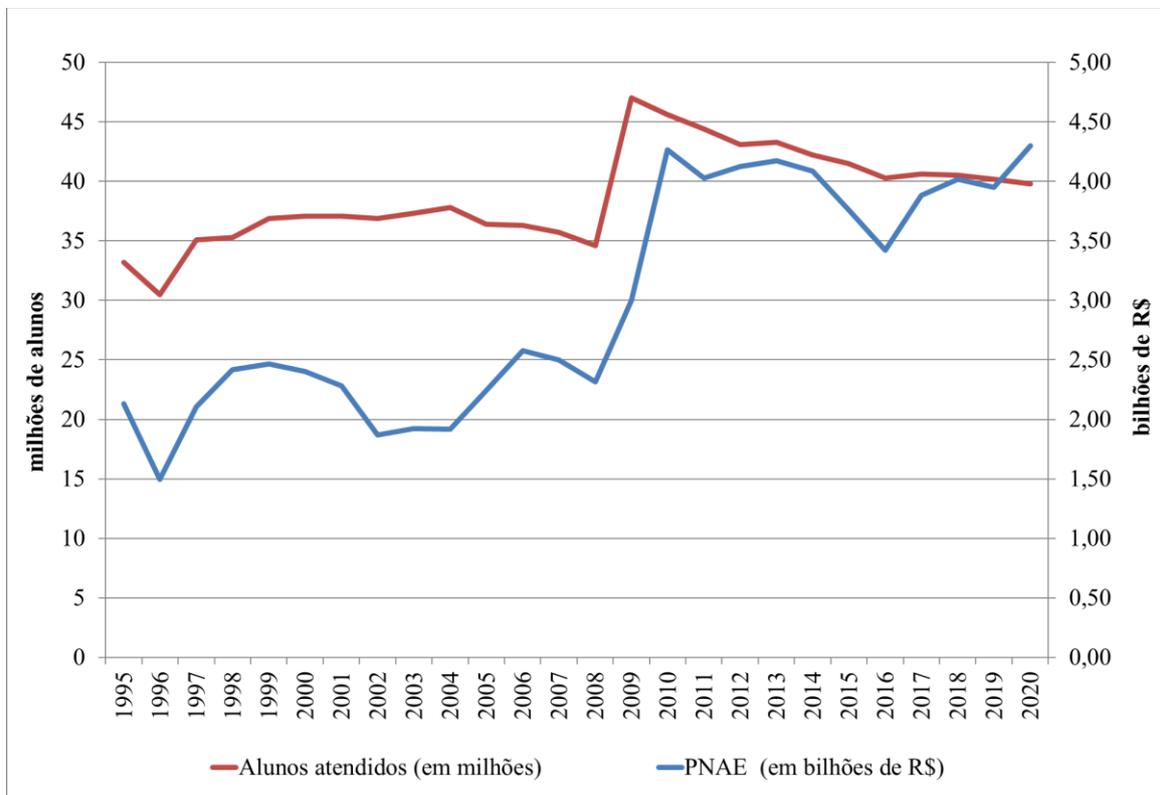
PNAQN – ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – QUILOMBOLA	R\$ 0,64
PNAIN – ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – INDÍGENA	R\$ 0,64
PN + FN – ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – MAIS EDUCAÇÃO	R\$ 0,53
PN + QN – ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – MAIS EDUCAÇÃO QUILOMBOLA	R\$ 1,07
PN + IN – ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – MAIS EDUCAÇÃO INDÍGENA	R\$ 1,07

Fonte: Elaborado pelo autor com base em FNDE (BRASIL, 2017), TCU (BRASIL, 2017).

Para receber os recursos do FNDE, a escola pública deve estar cadastrada no censo escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), órgão responsável por manter e organizar o sistema de informações estatísticas de todas as unidades de ensino no Brasil.

O gráfico a seguir demonstra o montante de recursos que foi repassado pelo programa de 1995 até 2020, bem como as EEx e a quantidade de alunos que são atendidos pelo PNAE.

**Gráfico 1** - Recursos financeiros do Programa de Alimentação Escolar repassados às entidades executoras e número de alunos atendidos de 1995 a 2020 no Brasil



Fonte: Elaborado pelo autor com base em FNDE (2021).

Observa-se no gráfico 01 que, de 2008 para 2009, ocorreu um aumento significativo, tanto no número de alunos atendidos quanto no aporte de recursos dispendidos para atender o PNAE. Esse aumento se dá pela incorporação de estudantes do Ensino Médio e da Educação de Jovens e Adultos no Programa de alimentação escolar. A inserção de mais beneficiados no PNAE ocorreu em observância à Lei n. 11.346/2006, que assegura o “[...] direito e acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente regular e permanente” (BRASIL, 2006).

Nesse sentido, a merenda escolar garante o acesso aos alimentos e minimiza a insegurança alimentar, que acomete centenas de milhares de famílias brasileiras.

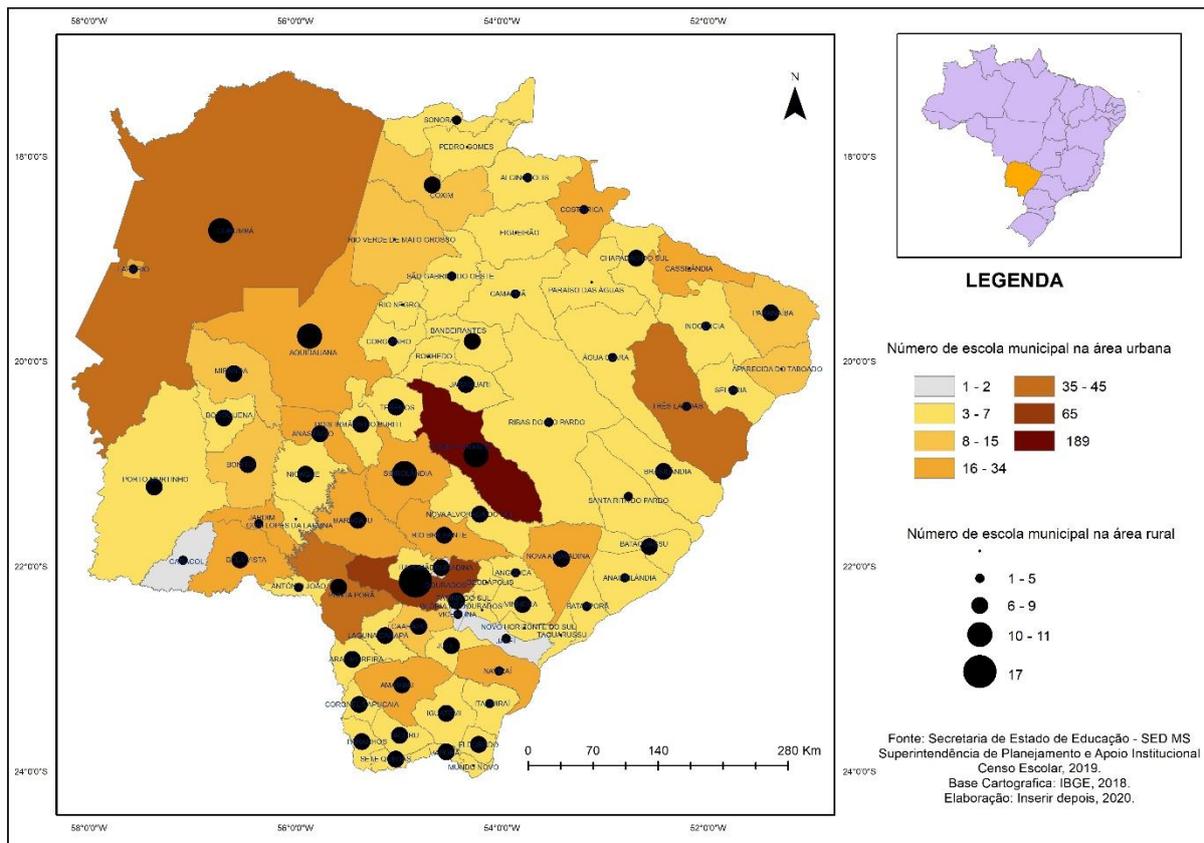
#### O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE MATO GROSSO DO SUL

Localizado na região Centro-Oeste, o estado de Mato Grosso do Sul possui 79 municípios e uma população de 2.839.188 habitantes (IBGE, 2021). No estado, em 2017, foram matriculados na rede municipal de ensino cerca de 340.144 alunos e, desse total, 49,7% (169.066) das matrículas se concentraram em cinco municípios: Campo Grande, Dourados, Corumbá, Três Lagoas e Ponta Porã.

A rede municipal de ensino é composta por 936 unidades escolares e, desse percentual, 755 (80,6%) estão localizadas na área urbana e 181 (19%) na zona rural, conforme aponta o mapa 01, a seguir. O Censo da Educação Básica de 2017 apontou que 15 municípios em Mato Grosso do Sul não possuem nenhuma unidade escolar da rede municipal localizada na área rural como, por exemplo, acontece com o município de Novo Horizonte do Sul, desdobramento da criação do assentamento Novo Horizonte, na década de 1980. Nos municípios onde não há unidades de ensino localizadas na área rural, as secretarias de educação transportam os alunos para estudarem em escolas localizadas em área urbana. O

destaque para a localização das unidades de ensino neste estudo justifica-se pelo fato de que diversas chamadas públicas para aquisição de alimentos da agricultura familiar possuem as unidades de ensino como local para o recebimento dos produtos do PNAE.

**Mapa 01 - Quantitativo de unidades escolares na rede municipal de ensino na área urbana e rural em Mato Grosso do Sul**



Fonte: Elaboração do autor (2020).

Os municípios que recebem os maiores aportes do FNDE para aquisição de merenda escolar no PNAE, em 2017, foram as seguintes prefeituras: Campo Grande (R\$ 11 milhões), Dourados (R\$ 3,5 milhões), Corumbá (R\$ 1,8 milhões), Três Lagoas (R\$ 1,7 milhões) e Ponta Porã (R\$ 1,3 milhões). Juntas, essas cinco prefeituras concentram 32,3% dos recursos repassados pelo FNDE para a rede municipal de ensino e o dispêndio na aquisição de alimentos da agricultura camponesa nesses municípios nesse período atingiram em média 29%.

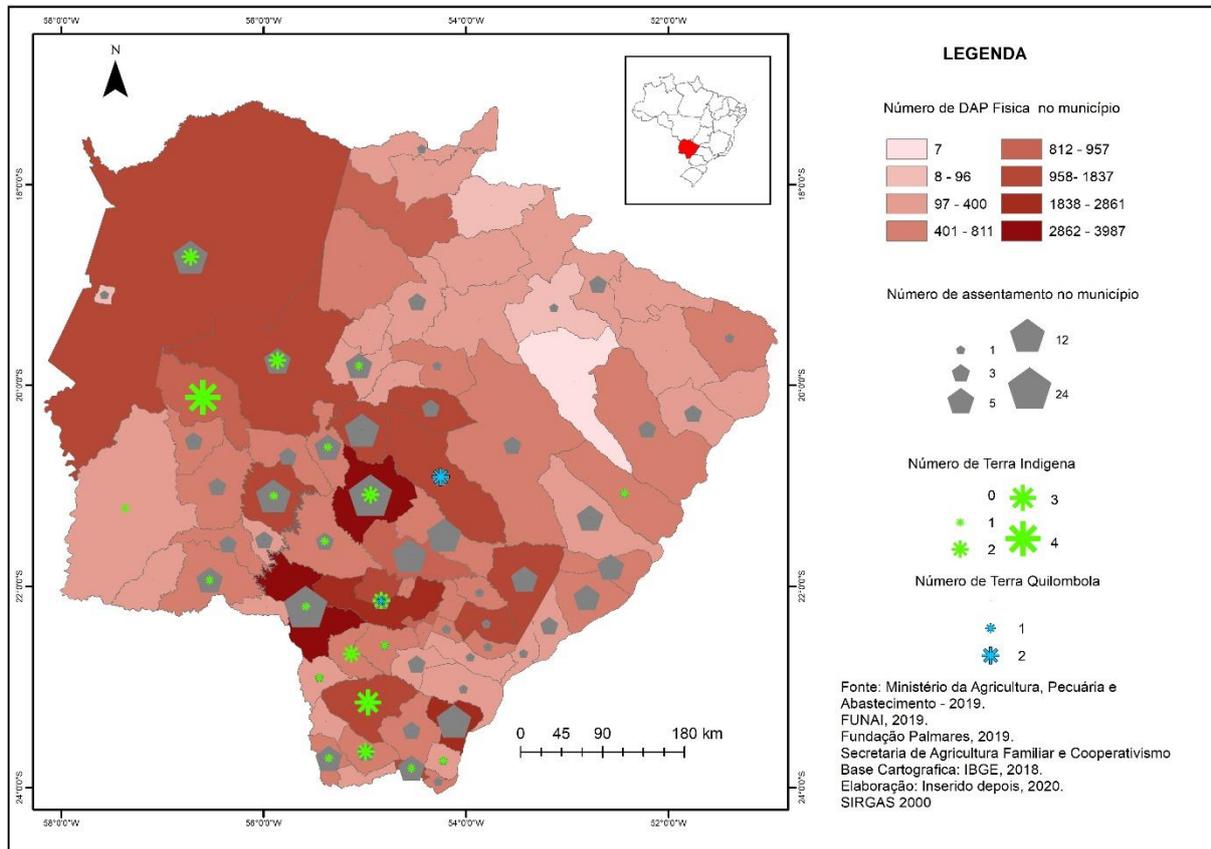
Na outra extremidade, temos os cinco municípios que receberam, no mesmo ano, os diminutos valores em repasses do FNDE na rede municipal de ensino no estado. Estes também apresentaram o menor quantitativo de alunos matriculados no ano anterior, sendo eles: Figueirão, Jateí, Corguinho, Alcinópolis e Rochedo. A cifra de recursos somadas desses cinco municípios em conjunto é de R\$ 245.055 e, desse montante, apenas R\$ 29.756 (12,1%) foram gastos na compra de alimentos da agricultura camponesa. É importante frisar que dois desses municípios, Alcinópolis e Corguinho, não gastaram nenhum recurso na aquisição de alimentos da agricultura camponesa. Esses dois municípios, em conjunto, somam 492 DAP Física, e Corguinho possui quatro assentamentos de reforma agrária e mais uma comunidade quilombola. Ainda que haja ausência de organizações com DAP Jurídica naqueles municípios, a Lei n.11.947/2009 estabelece que as aquisições de alimentos podem ser feitas por meio da modalidade de Grupos Informais.

A respeito da DAP física e DAP jurídica, documento que habilita os camponeses e suas organizações jurídicas (cooperativas e associações) a comercializarem nos mercados institucionais do governo federal, em MS há um total de 54.158 DAP Físicas expedidas (Mapa 02). O maior quantitativo de DAP Física em Mato Grosso do Sul é mais perceptível na Região Imediata de Campo Grande e Região Imediata de Naviraí – Mundo Novo. Os municípios que apresentam quantitativo expressivo de DAP física são: Sidrolândia, Ponta Porã, Itaquiraí e Terenos.

O número elevado de DAP nesses quatro municípios tem correspondência direta com a quantidade de famílias assentadas em programas de redistribuição de terras como o Programa Nacional de Reforma Agrária e Programa Nacional de Crédito Fundiário. O município de Sidrolândia concentra o maior número de DAP Física emitidas no estado, com 3.987 DAP (7,3%). Desse percentual, apenas 627 estão na condição de ativa e as demais 3.360 estão nas condições de expirada,

cancelada e suspensa. Já os municípios que apresentam o menor número de DAP Física no estado são: Água Clara (7); Paraíso das Águas (22), Alcinópolis (25) e Ladário (96).

**Mapa 02 - Número de DAP Física por município em Mato Grosso do Sul em (2020)**



Fonte: Elaboração do autor (2020).

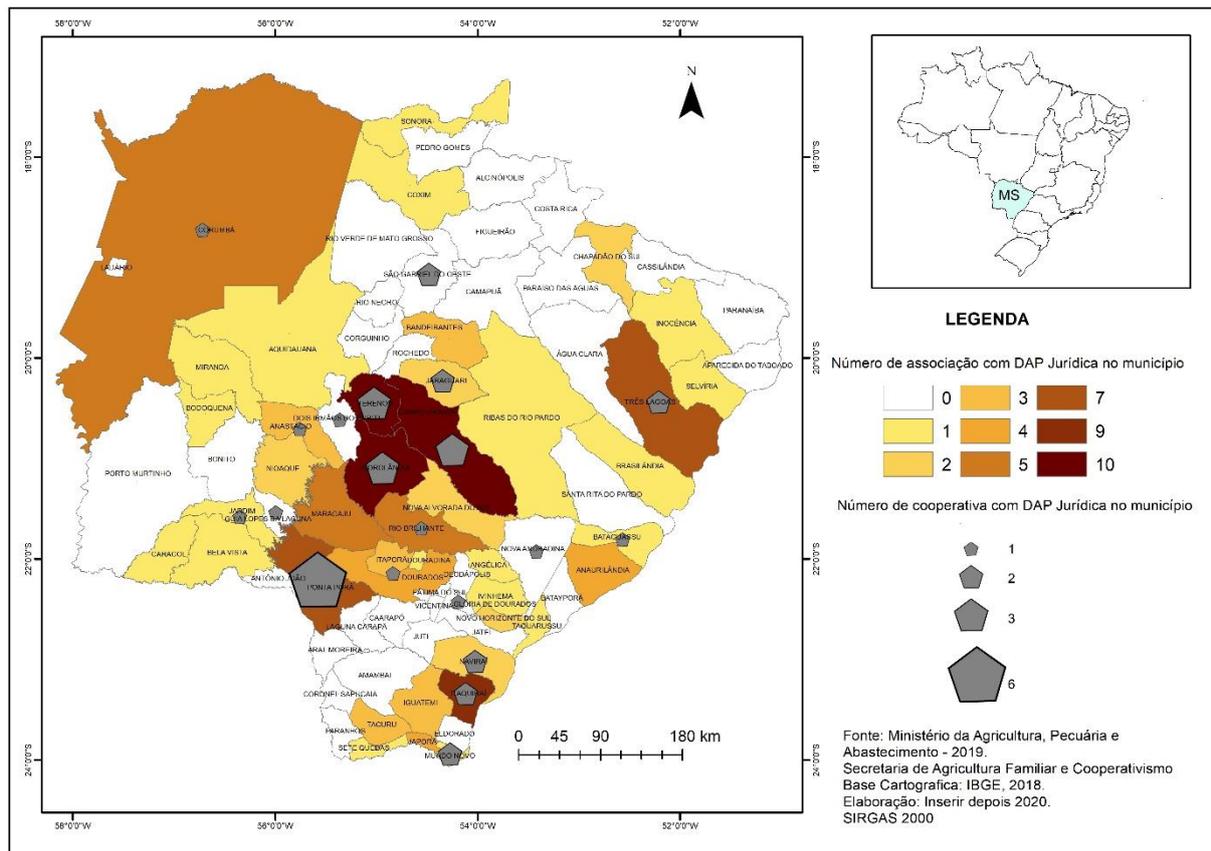
A chamada pública é o procedimento burocrático instituído pela Lei n. 11.947/2009 que estabelece normas para execução técnica e regulamenta a participação dos enquadrados pela Lei n. 11.326/2006 no PNAE. A inscrição dos projetos de vendas de alimentos no PNAE poderá ser feita nas chamadas públicas em duas modalidades: Grupo Formal e Grupo Informal. Na inscrição na modalidade de Grupo Formal, o projeto de venda é apresentado pela entidade jurídica (associação ou cooperativa). Já na modalidade Grupo Informal, a participação poderá ser subdivida em duas maneiras: na primeira opção o camponês apresenta o projeto de venda individualmente, em que todos são concorrentes entre si; e na outra forma, os camponeses apresentam os projetos

de vendas em grupo, formando um “Grupo Informal”. A diferença na modalidade de apresentação dos projetos de vendas é meramente de ordem classificatória.

No que se refere à presença de cooperativa, associação e instituto com DAP Jurídica nos municípios do estado, o total é de 47 (60%) (Mapa 03). E o número de municípios que não possui nenhuma organização com DAP Jurídica é de 32 (40%). A região Norte do estado é onde se concentra o vazio das organizações jurídicas. Nesses municípios, a concentração fundiária e a presença marcante do agronegócio agroexportador têm efeito direto e massivo na constituição de assentamentos e, por consequência na constituição, de organizações jurídicas.

Já o quantitativo de entidades com DAP Jurídica na modalidade de associação no MS corresponde a 126 organizações. As entidades jurídicas são mais expressivas em Campo Grande, Terenos e Sidrolândia. O número de organizações com DAP Jurídica na modalidade cooperativa é diminuto no estado e se resume em 37 cooperativas, que estão concentradas, sobretudo, em Ponta Porã (6), Campo Grande, Sidrolândia e Terenos (3) e nos demais municípios abaixo de 3 cooperativas. Em Ponta Porã, as cooperativas estão territorializadas nos assentamentos Itamarati I e no Itamarati II. Além do alto quantitativo de organizações na modalidade cooperativa, há também um quantitativo expressivo de organizações jurídicas na modalidade de associações. Nesses dois assentamentos, há uma diversidade de movimentos sociais do campo que participaram da luta pela terra e que também disputam entre si os camponeses para a sua organização jurídica.

**Mapa 03** - Quantitativo de organizações com DAP Jurídica em Mato Grosso do Sul (2020)



Fonte: Elaboração do autor (2020).

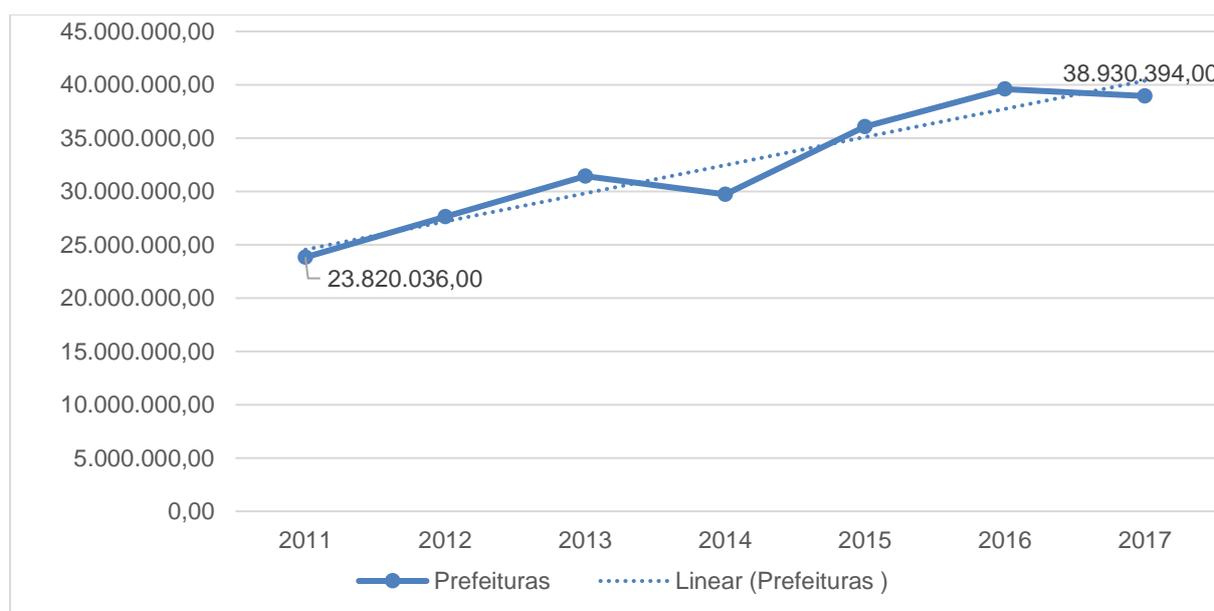
No que tange às organizações jurídicas constituídas em sua maioria societária por quilombolas e indígenas, são apenas seis (3 quilombolas e 3 indígenas), o que representa 3,5% das organizações em MS. As organizações quilombolas estão localizadas em Jaraguari, Maracaju e Campo Grande. Quanto às associações indígenas são apenas três e estão localizadas em Dourados e Sidrolândia. A falta de DAP Física para os indígenas tem sido fator limitante para que as organizações representativas das comunidades se tornem entidades jurídicas e possam cumprir os critérios para comercializar no PNAE.

O PNAE exige a posse de diversos documentos para habilitar a apresentação dos projetos de vendas nas modalidades de Grupo Formal e Grupo Informal nas chamadas públicas. Na falta, por exemplo, do termo de ocupação e uso ou da carta de anuência, o documento, que poderá ser expedido pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), é primordial para o reconhecimento e emissão da DAP Física. A FUNAI é a autarquia do governo federal responsável por

fazer a interlocução com as lideranças indígenas. Esse órgão precisa encontrar saídas para minimizar as dificuldades que os indígenas têm encontrado para a emissão da DAP. O sistema produtivo das comunidades indígenas é riquíssimo na diversidade de alimentos, e essa produção poderá ser utilizada na preparação da merenda escolar nas escolas indígenas e cumprir um dos pilares do PNAE: o respeito aos hábitos alimentares da população local.

No íterim que compreende 2011 a 2017, foram aportados para as 79 prefeituras do estado de Mato Grosso do Sul para executarem o PNAE uma soma de 227 milhões de reais (Gráfico 02).

**Gráfico 02** - Repasse do PNAE (milhões) às prefeituras do estado de Mato Grosso do Sul (2011-2017)



**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em FNDE (BRASIL, 2021).

No período de 2011 a 2013, os recursos para as prefeituras tiveram um crescimento ascendente, partindo de R\$ 23 milhões e alcançando 31 milhões. O aumento no repasse dos recursos se deu em virtude dos reajustes nos valores, na modalidade creche e pré-escola, que passaram a receber mais aporte financeiro por aluno matriculado. Já em 2014, ocorreram decréscimos nos valores repassados às prefeituras e o custeio recuou para R\$ 29 milhões. Em anos

posteriores, o montante de recursos se elevou ano após ano: em 2015 foi de R\$ 36 milhões, em 2016 saltou para R\$ 39 milhões e, no ano de 2017, teve uma leve redução, passando para R\$ 38 milhões.

A Tabela 02 assinala a frequência de participação dos municípios sul-mato-grossenses no PNAE e a porcentagem de recursos utilizados na compra de alimentos da agricultura camponesa no íterim de 2011 a 2017.

**Tabela 02** - Prefeituras de Mato Grosso do Sul participantes no PNAE, no período de 2011 a 2017, em relação à aquisição de alimentos (%)

Porcentagem em aquisição de alimentos	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
0%	37	23	19	16	10	6	8
1% a 5%	2	6	8	5	8	6	3
5% a 10%	9	8	4	8	5	4	4
10% a 15%	6	6	8	6	8	13	10
15% a 20%	0	4	9	5	7	4	7
20% a 25%	10	6	6	7	7	6	9
25% a 30%	0	9	6	7	12	9	11
Acima de 30%	11	14	18	24	22	29	27
Nº de municípios que receberam repasses <sup>6</sup>	77	76	78*	78	79	77	79

\* Em 2013 ocorreu a emancipação do município de Paraíso das Águas.

**Fonte:** Elaboração do autor como base nos dados FNDE 2011 a 2017.

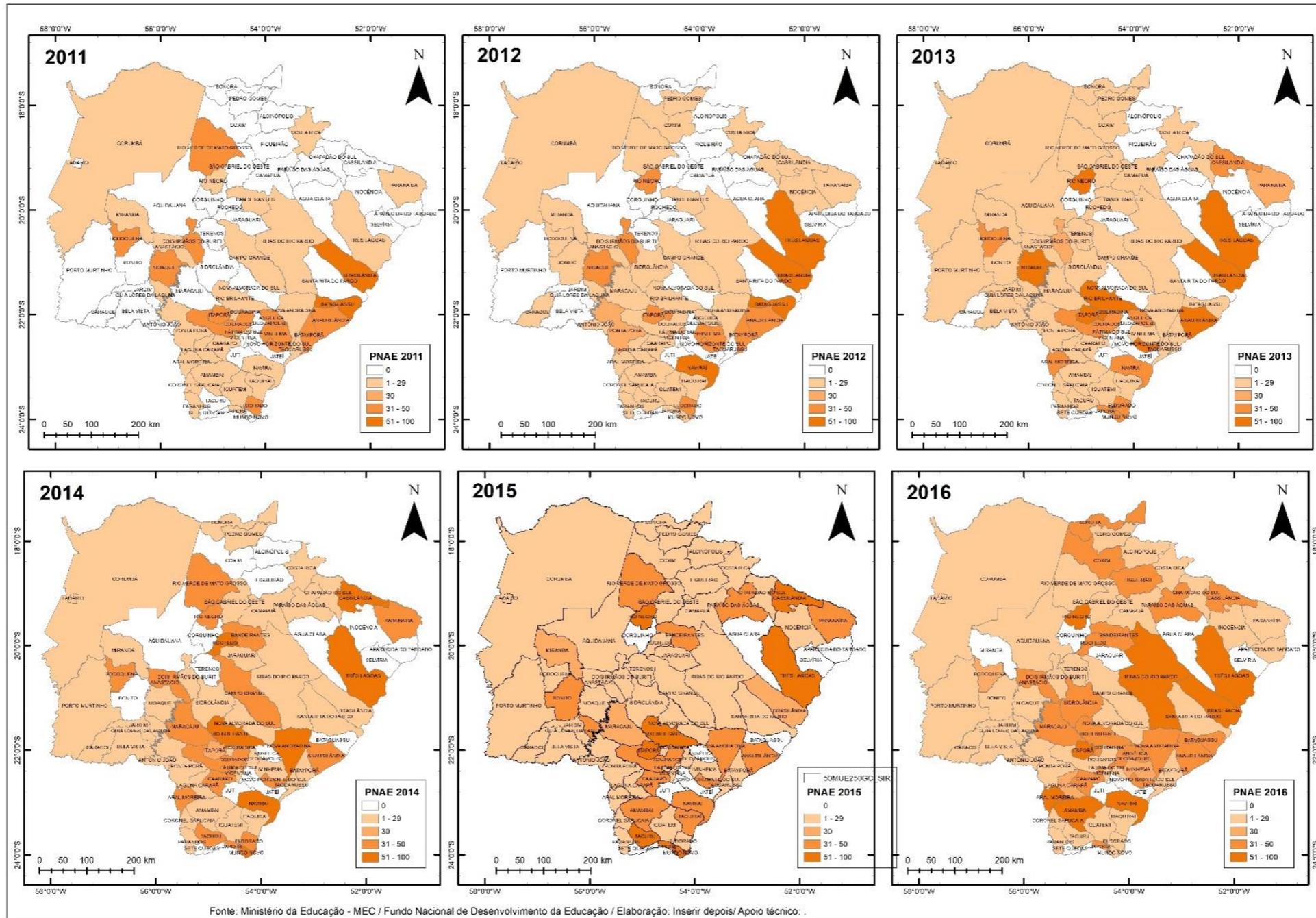
Em 2011, cerca de 37 (46%) municípios no estado de Mato Grosso do Sul não utilizaram nenhum recurso advindo do FNDE na compra de alimentos da agricultura familiar, e apenas 11 (13%) deles efetuaram aquisições de alimentos acima de 30% (Mapa 04). Os municípios que usaram recursos na faixa de 5% a 10% foram nove (11%), e apenas dois (2,5%) compraram produtos alimentícios, não ultrapassando 5% do custeio recebido do FNDE. Em 2011, dois (2,5%) municípios não receberam repasses do FNDE para o PNAE.

<sup>6</sup> Municípios que não constam nas listas de repasses de recursos do FNDE: em 2012 Rochedo e Selvíria; em 2014 Selvíria; em 2016 Selvíria e Sete Quedas; e em 2017 Angélica.

Em 2012, as prefeituras que atingiram a cota acima de 30% corresponderam a 14 (17,7%) e aquelas que não adquiriram nada em gêneros alimentícios com recursos do PNAE corresponderam 23 (29%). Em 2013, a quantidade de municípios que compraram da agricultura camponesa acima dos 30% foi de 18 (22,7%) e o número de EEx que não usaram nenhum recurso do FNDE para aquisição foram de 19 (24%). Já o quantitativo de prefeituras que realizaram aquisições nas faixas que vão de 5% a 25%, foi de 35 (44,3%) municípios. A soma de prefeituras que realizaram aquisições de gêneros alimentícios nos intervalos de 1% a 25% foram 31 (39,7%) e acima dos 30%, em 2014, foram de 24 (30,7%). Ainda naquele ano, o total de prefeituras que não fez nenhuma compra de alimentos da agricultura camponesa foi de 16 (20,5%), sendo elas: Água Clara, Alcinópolis, Angélica, Aparecida do Taboado, Aquidauana, Bataguassu, Bonito, Corguinho, Coxim, Figueirão, Glória de Dourados, Inocência, Jatei, Juti, Selvíria, Sete Quedas e Terenos.

Em 2015, 22 (27%) prefeituras realizaram compras acima de 30% e 10 (12%) delas não compraram nada. Já a soma daquelas que fizeram aquisições entre os intervalos de 1% a 15% foram de 21 (26%) municípios, e os que adquiriram de 15% a 30% totalizaram em 26 (32%).

**Mapa 04 - Uso dos recursos do PNAE na rede municipal de ensino no estado de Mato Grosso do Sul – MS (2011- 2016)**



Fonte: Ministério da Educação - MEC / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação / Elaboração: Inserir depois/ Apoio técnico: .

Em 2016, 29 (37%) prefeituras adquiriram gêneros alimentícios acima de 30% e seis não compraram nada. É importante ressaltar que, em 2016, o número de secretarias de educação que não compravam nada caiu significativamente, e o menor índice no período de análise foi de 7%. Com relação aos municípios que empregaram os repasses em aquisições entre 15% e 30%, somaram-se 19 (24%) e aqueles municípios onde a faixa de compras é de 1% a 15%, o aumento em relação a 2015 foi de 23 prefeituras. Já em 2017, o número de municípios que não realizou nenhuma compra de alimentos da agricultura camponesa foi oito (10%), e o número de prefeituras que realizaram aquisições acima de 30% corresponde a 27 (34%).

No segundo semestre de 2016, o governo Temer colocou em vigor a legislação que tornou obrigatória a renovação da DAP Física a cada dois anos e a não renovação implicaria o cancelamento, pois esse documento é primordial para participar do PNAE.

É importante apontar que no íterim de 2011 a 2017, a média acumulada de municípios que não empregaram nenhum recurso do FNDE nas aquisições de alimentos para o PNAE foi de 39 prefeituras no ano. Já o número de municípios que ultrapassaram 30% acima em aquisições de alimentos para a merenda escolar, a média acumulada no intervalo de 2011 a 2017, foi de 20,7 prefeituras. De modo geral, os municípios do MS têm apresentado números pífios em relação às aquisições de alimentos dos camponeses para a merenda escolar.

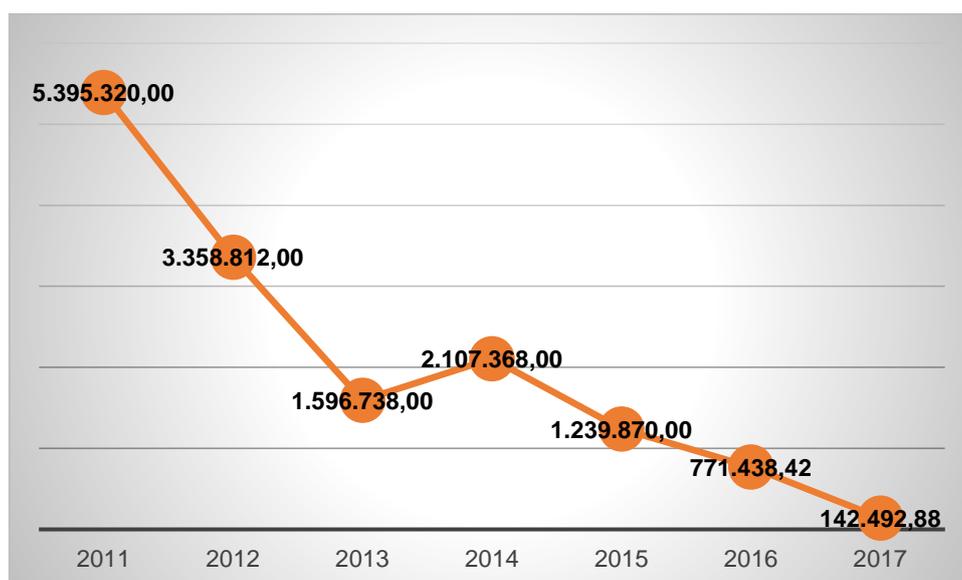
Com relação àqueles municípios onde os índices em aquisições de alimentos da agricultura camponesa entre 2011 e 2017 foi zero (nenhum), em todos eles ocorreu mudança no comando do executivo municipal, seja na eleição de 2014 ou na eleição municipal de 2016. Para esses municípios, é notório que o executivo municipal não tenha se preocupado ou se empenhado em implementar e executar o PNAE em seus respectivos municípios, ainda que haja em seu governo autarquias que poderiam auxiliar na organização dos camponeses, bem

como na preparação dos projetos de venda para participar do PNAE em âmbito municipal.

Os municípios que, mesmo havendo a troca no comando do executivo os índices de aquisições do PNAE permaneceram estáveis, são dois Naviraí e Três Lagoas. A explicação para a continuidade dos índices nas aquisições de alimentos pode ser aferida na assimilação dos camponeses e suas organizações na relação para lidar com a burocracia que o PNAE demanda dos participantes desse mercado institucional. É importante apontar a atuação de organizações externas nesses municípios, por exemplo, as incubadoras de cooperativas, bem como a ocorrência de projetos de extensão, especialmente das universidades em que as entidades auxiliam na organização e no cumprimento dos trâmites burocráticos.

No que se refere às prefeituras de Água Clara, Corguinho, Jateí e Juti, que não executaram nenhuma chamada pública no intervalo de 2011 a 2017, os repasses do FNDE nesse período somaram um montante de R\$ 15.609.489,42 (Gráfico 03), e ao considerar os 30% que poderiam ser absorvidos na compra de alimentos, a cifra correspondente era de R\$ 4,6 milhões.

**Gráfico 3** - Recursos do PNAE que não foram utilizados na aquisição de alimentos da agricultura familiar pelas prefeituras no período de 2011 – 2017



Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do FNDE (2020).

Os dados têm demonstrado que não basta haver nos municípios a presença de camponeses ou de organizações com DAP Jurídica para ser sinônimo de bons índices de aquisições de alimentos no PNAE, pois é preciso haver interesse do governo municipal para que ocorra uma boa execução do programa em âmbito municipal. Além disso, é preciso que as entidades jurídicas e os próprios camponeses se mobilizem para pressionar a execução do PNAE. É importante dizer que a presença de assentamentos rurais nos municípios tem sido considerável para que ocorra a operacionalização do PNAE, ainda que os índices de aquisições de alimentos sejam diminutos.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei n. 11.947/2009 deu características de virtualidades para os agricultores, proporcionando-lhes a oportunidade de comercializarem seus produtos para a merenda escolar. Ao estabelecer na Lei a prioridade na aquisição de alimentos da agricultura familiar, o Estado determinou, por meio de uma política pública, um instrumento que pode assegurar o seu desenvolvimento com a valorização dos sistemas produtivos locais, favorecendo os hábitos alimentares e garantindo um alimento de qualidade nutricional para os estudantes da rede municipal.

Em Mato Grosso do Sul, foi verificado que, no primeiro ano de implementação do PNAE, 37 prefeituras não lançaram editais de chamadas públicas para compra de alimentos da agricultura familiar. Nesse ano, 11 prefeituras realizaram aquisições de alimentos acima de 30% dos agricultores. Já no ano de 2016, as prefeituras que não realizaram chamadas públicas para esse fim foram de oito: Água Clara, Alcinópolis, Corguinho, Pedro Gomes, Porto Murtinho, Ribas do Rio Pardo, Selvíria e Sete Quedas. O quantitativo de prefeituras

que realizaram chamadas públicas e fizeram aquisições de alimentos acima dos 30% totalizou 27.

A falta da DAP Física é uma das causas para a exclusão do mercado institucional de agricultores, quilombolas e indígenas, mas a posse dessa DAP também não garante a comercialização dos alimentos no mercado institucional do PNAE. Ficou perceptível que o interesse político do governo municipal é indispensável na operacionalização do PNAE, em virtude de ser o Executivo Municipal que irá dispor de infraestrutura e pessoal para executar e acompanhar o PNAE

A pesquisa evidenciou que a constituição de organizações com DAP Jurídica nos respectivos municípios não representa, necessariamente, que as entidades jurídicas vão apresentar os projetos de vendas como Grupo Formal, pois em diversos municípios os projetos de vendas são apresentados em modalidade de Grupo Informal.

Ficou demonstrado que o PNAE, sobretudo após 2011, teve crescimento significativo no número de prefeituras que passaram a fazer aquisições de alimentos da agricultura familiar, contudo, apesar disso, a forma como as prefeituras têm realizado as compras não tem contribuído para fomentar a comercialização que ainda é insignificante, caso seja considerado o potencial produtivo de cada município. O número de prefeituras que adquirem alimentos acima 30% dos agricultores de modo contínuo, sem oscilar de ano após ano ou com a troca de governo, ainda é baixa em Mato Grosso do Sul.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Mariza. Alimentação Escolar na América Latina: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização. **Revista Em Aberto**, Brasília, ano 15, n. 67, p. 21-32, 1995. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2339/2078>. Acesso em: 15/03/2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**/Tribunal de Contas da União, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Conselho de Alimentação Escolar. 1. ed. Brasília: TCU, 2017.

BRASIL. **Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis n.º 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. Fundação Nacional do Índio. **Índios no Brasil**. Brasília, DF: FUNAI, 2019. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>. Acesso em: 28 ago. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília, DF: FNDE, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae> . Acesso em: 4 ago. 2019.

BRASIL. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. **Extrato DAP**. Brasília, DF: SEAD, 2018. Disponível em: <http://smap14.mda.gov.br/extratodap/> . Acesso em: 4 jul. 2018.

FORNAZIER, Armando. **Inserção de produtores rurais familiares de regiões com baixa dinâmica econômica para o mercado da alimentação escolar**. 2014. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2014.

GRISA, Catia. **Políticas Públicas Para A Agricultura Familiar No Brasil: produção e institucionalização das ideias**. 2012. Tese (Doutorado em Ciências) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo agropecuário**. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Base cartográfica**. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2018

INCRA. **Informações gerais sobre os assentamentos da Reforma Agrária**. Brasília, DF: INCRA, 2017. Disponível em: <https://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php> . Acesso em: 15 set. 2019.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMAC). **Reinaldo Azambuja** Campo Grande: SEMAC, Janeiro de 2015.

MATO GROSSO DO SUL (2019). Secretaria do Estado de Educação – SED (Superintendência de Planejamento e Apoio Institucional). Dados Estatísticos.

Disponível em: <https://www.sed.ms.gov.br/censo-escolar-6/> . Acesso em: 14 set. 2020.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. 2011. Dissertação (Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011.

STURION, Gilma Lucazechi. **Programa de Alimentação Escolar: Avaliação do Desempenho em Dez Municípios**. 2002. Tese (Doutorado em Alimentos e Nutrição) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

TRICHES, Rozane Márcia. **Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o programa de alimentação escolar**. 2012. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

Submetido em: 12 de maio de 2022.

Aprovado em: 02 de fevereiro de 2023.

Publicado em: 17 de março de 2023.