

## Desenvolvimento Rural

# A relevância do PNAE na agricultura familiar da região sul fronteira – MS

The relevance of the PNAE in family farming in the southern border  
planning region - MS

Obedias Miranda Belarmino<sup>1</sup>, Giovane Silveira da Silveira<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul<sup>1</sup>, Brasil

## RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a relevância do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na agricultura familiar na região de planejamento Sul Fronteira/MS. Foi desenvolvida uma pesquisa quantitativa, descritiva elaborada a partir de levantamento de dados do PNAE, Censo Agropecuário, IBGE e FNDE. Os resultados demonstram que as compras por meio do PNAE encontram-se em um patamar abaixo do estabelecido pela Lei. Conclui-se que há possibilidade de expansão na aquisição de produtos da agricultura familiar. Existe demanda e recursos disponíveis, entretanto é necessária organização por parte dos produtores e instituições de ensino para que ambos possam se beneficiar.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar; Desenvolvimento fronteiriço; PNAE

## ABSTRACT

The aim of this article is to analyze the relevance of the National School Feeding Program (PNAE) to family farming in the Sul Fronteira/MS planning region. Quantitative, descriptive research was carried out based on data from the PNAE, Agricultural Census, IBGE and FNDE. The results show that purchases through the PNAE are at a level below that established by law. It is concluded that there is a possibility of expanding the acquisition of products from family farming. There is demand and available resources, however it is necessary to organize the producers and educational institutions so that both can benefit.

**Keywords:** Family farming; Border development; PNAE

## 1 INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) constitui-se em uma importante estratégia para garantir a segurança alimentar e nutricional, já que promove o direito humano à alimentação adequada por meio da alimentação escolar (Villar *et al.*, 2013). A verba utilizada para a alimentação escolar é proveniente de recursos federais e repassada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para estados e municípios de acordo com o número de estudantes da educação básica que cada município possui (Saraiva *et al.*, 2013).

O programa consiste na transferência de recursos financeiros do Governo Federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios, com a finalidade da aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar, sendo que um quantitativo de 30% deve ser destinado à compra de alimentos da agricultura familiar (Szinwelski *et al.*, 2016).

O artigo 2º, inciso V da Lei nº 11.947/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar, trata do apoio ao desenvolvimento sustentável e nele está enfatizada a inserção da agricultura familiar no âmbito do PNAE já que se afirma haver incentivo à aquisição de gêneros alimentícios variados, produzidos em âmbito local e de preferência pela agricultura familiar ou empreendedores familiares rurais; com prioridade às comunidades tradicionais indígenas e quilombolas. Com isso, o programa passa a apoiar o desenvolvimento local, incentivando a aquisição de alimentos diversificados e produzidos na própria região, proporcionando maior adequação aos seus hábitos alimentares (Villar *et al.*, 2013).

A obrigatoriedade imposta pelo PNAE para compra de alimentos impacta de forma positiva a agricultura familiar, oferecendo oportunidades de ampliação das vendas para instituições públicas. De acordo com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2020), a agricultura familiar é a principal responsável pela produção de alimentos consumidos pelos brasileiros.

A agricultura familiar possui dinâmica e características distintas da agricultura não familiar. Nela, a gestão da propriedade é compartilhada pela família e a atividade produtiva agropecuária é a principal fonte geradora de renda. A produção é voltada tanto para subsistência quanto para o mercado. De acordo com o Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017; a agricultura familiar é um:

“conjunto de indivíduos composto por família que explore uma combinação de fatores de produção, com a finalidade de atender à própria subsistência e à demanda da sociedade por alimentos e por outros bens e serviços e que resida no estabelecimento ou em local próximo a ele”.

No Brasil, a agricultura familiar, sempre esteve presente no contexto histórico sendo considerada uma importante atividade, que contribuiu significativamente na conjuntura econômica do país, 77% dos estabelecimentos são classificados como agricultura familiar, o que representa cerca de 3,9 milhões de estabelecimentos. O setor emprega 67% de todo o pessoal ocupado em agropecuária no País, cerca de 10,1 milhões de pessoas. O valor da produção é de 107 bilhões, o que equivale a 23% de toda a produção agropecuária brasileira (IBGE, 2017).

O Centro-Oeste é a região com a menor concentração de agricultura familiar, especificamente no Mato Grosso do Sul, a presença da agricultura familiar é relativamente baixa. Isso se deve em grande medida pela alta concentração de latifundiários, o que afeta diretamente a possibilidade do desenvolvimento desse tipo de produção. A principal característica da agricultura familiar está associada à policultura, ou seja, o plantio de diversos tipos de produtos nos quais destacam-se as frutas, legumes, verduras, milho, café, mandioca, feijão, arroz e trigo. A criação de bovinos, suínos, caprinos e aves, além da produção de doces, queijos, geleias, pães entre outros, configurando-se uma produção variada e diversificada que atende grande parte da população.

Com base no contexto de obrigatoriedade da aquisição de alimentos do PNAE diretamente do pequeno agricultor, em pelo menos 30% do total de recursos despendidos pelo FNDE, e da relevância da agricultura familiar para o desenvolvimento,

o presente estudo propõe-se analisar a relevância do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) na agricultura familiar na região de planejamento Sul Fronteira/MS.

A região analisada é composta pelos municípios que se localizam mais ao sul do Estado, na região Centro-Oeste que abrangem nove municípios: Amambaí, Antônio João, Aral Moreira, Coronel Sapucaia, Laguna Carapã, Paranhos, Ponta Porã, Sete Quedas e Tacuru. Os municípios da Região Sul Fronteira em sua maioria situam-se na fronteira com a República do Paraguai, carregando grande influência cultural e econômica desse País.

## 2 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

O governo federal repassa aos 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, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino fundamental e médio. Atualmente (2020), o valor repassado pela União aos estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino fundamental e médio conforme demonstra a tabela 1.

Tabela 1 – Valor de repasse do PNAE por modalidade

MODALIDADE DE ENSINO	VALOR
Creches	R\$ 1,07
Pré-escola	R\$ 0,53
Escolas indígenas e quilombolas	R\$ 0,64
Ensino fundamental e médio	R\$ 0,36
Educação de jovens e adultos	R\$ 0,32
Ensino integral	R\$ 1,07
Programa de fomento às escolas de ensino médio em tempo integral	R\$ 2,00
Alunos que frequentam o atendimento educacional especializado no contraturno	R\$ 0,53

Fonte: PNAE (2020)

Esse repasse financeiro é feito diretamente aos estados e municípios, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. Nos últimos anos, a abrangência de atendimento do PNAE aumentou consideravelmente, de pouco mais de 33 milhões de estudantes em 1995 para mais de 43 milhões em 2013. Aumentando, assim, o volume de recursos repassados pelo FNDE aos estados, municípios e Distrito Federal, chegando a 3,5 bilhões de reais no ano de 2013 (BRASIL, 2014)

O PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período em que permanecem na escola PNAE (2020). São objetivos complementares do PNAE: envolver todos os entes federados (estados, distrito federal e municípios) na execução do programa; estimular o exercício do controle social; dinamizar a economia local, contribuir para geração de emprego e renda; respeitar os hábitos alimentares e a vocação agrícola local.

A criação da Lei nº 11.947, de 16/6/2009, a qual exige que 30% do valor repassado pelo PNAE deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, foi essencial para estimular a agricultura familiar, beneficiando diretamente os pequenos produtores e promovendo o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades. A aquisição de alimentos para o programa auxilia a reintegrar a cidade e o campo, podendo colaborar para o enfrentamento de problemas no consumo e produção de alimentos (Szinwelski *et al.*, 2016). Outro marco importante foi a flexibilização para aquisição dos produtos da Agricultura Familiar, que poderá ser realizada por meio da Chamada Pública, dispensando-se, nesse caso, o procedimento licitatório. Segundo Triches e Schneider (2010, p.2), tais iniciativas integram “políticas de direito à alimentação, relacionadas à saúde e à nutrição da população de escolares e [...], criam mercados para os agricultores familiares onde não existiam ou eram muito débeis”.

Isso significa que o dispositivo legal do PNAE o aproxima da agricultura familiar e essa aproximação é favorável ao fortalecimento da agricultura familiar, colaborando

para sua sustentabilidade e para a soberania alimentar (Teo; Monteiro, 2012). Essas mudanças e evoluções ocorridas na gestão do programa, como a descentralização e obrigatoriedade na compra de alimentos básicos foi fundamental para fortalecer o programa e a agricultura familiar.

As compras devem seguir as orientações descritas na Resolução/CD/FNDE nº 26/2013 que proíbe a compra de bebidas com baixo valor nutricional, tais como refrigerantes e refrescos artificiais, bebidas ou concentrados à base de xarope de guaraná ou groselha, chás prontos para consumo e outras bebidas similares. Sendo restrita a aquisição de alimentos enlatados, embutidos, doces, alimentos semiprontos ou prontos para o consumo, alimentos concentrados com teor elevado de sódio ou gordura saturada — a 30% dos recursos destinados ao Programa e de, logicamente, utilizar o restante para a compra de alimentos básicos, sendo no mínimo 30% diretamente da agricultura familiar auxiliando assim seu fortalecimento, além de promover alimentação adequada aos estudantes.

Uma questão relevante é que, até o ano de 1994, a maioria dos alimentos oferecidos pelo PNAE não se adaptavam aos hábitos dos estudantes, pelo fato de que os cardápios eram padronizados em nível nacional, sendo o processo de aquisição de alimentos centralizado. Muitas vezes os alimentos chegavam às escolas impróprios para o consumo, o que aumentava o desperdício (Szinwelski *et al.*, 2016). A partir de 1994, houve a descentralização da gestão do programa, sendo transferido aos municípios, o que permitiu melhor adequação ao hábito alimentar e a cultura da população atendida.

Assim, o programa desempenha um papel importante no desenvolvimento e crescimento agricultura familiar, sendo considerado pelos pequenos produtores como um dos principais canais de venda, com garantia de escoamento da produção. Fato que anteriormente provocava incertezas quanto à venda dos produtos que hoje é tido como garantia de venda proporcionada pelo PNAE.

## 2.1 Agricultura familiar

Segundo Gomes e Abreu (2019 p.52), “A agricultura familiar é um segmento social e econômico de importância estratégica para o Brasil, tendo papel central na segurança alimentar, na conservação ambiental, na geração de emprego e renda em áreas rurais”. Isso contribui significativamente no crescimento econômico e no desenvolvimento regional do país.

A agricultura familiar caracteriza-se basicamente por um conjunto de pessoas que compõe um núcleo familiar para explorar atividades relacionadas ao plantio, criação, ou produção de algo, para fins de consumo e venda. Segundo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura – FAO (2014), considera-se como agricultura familiar a produção desenvolvida e administrada por membros de uma família, podendo conter até dois empregados registrados.

Para Schneider (2003), a agricultura familiar é entendida como um conjunto de indivíduos que passam a formar um grupo doméstico detentor da posse e da exploração de uma mesma propriedade, que se constitui em uma unidade de produção e consumo. De acordo com o Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, a Agricultura Familiar é:

“conjunto de indivíduos composto por família que explora a combinação de fatores de produção, com a finalidade de atender à própria subsistência e à demanda da sociedade por alimentos e por outros bens e serviços, e que resida no estabelecimento ou em local próximo a ele”.

Para Abreu (2005), trata-se de uma forma social heterogênea cujas unidades de produção se diferenciam pela sua diversidade e pela capacidade do agricultor de se apropriar dos meios de produção e desenvolvê-los. A organização da produção e do trabalho fica a cargo do produtor e de sua família, e o trabalho assalariado, quando ocorre, é apenas complementar.

Há várias vertentes e definições que conceituam a agricultura familiar, as quais podem divergir, ou não, entre si. De acordo com Moura (2011), em resumo, a agricultura familiar está fundamentada em três conceitos: “gestão da propriedade, organização do trabalho e propriedade dos meios de produção”.

A conexão entre a agricultura familiar e a alimentação escolar fundamenta-se nas diretrizes estabelecidas pela Lei nº 11.947/2009, mencionada anteriormente, a qual dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar, em especial no que tange: ao emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, de uso seguro, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis e; ao apoio do desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, sazonais, produzidos em âmbito local e pela agricultura familiar (PNAE, 2020).

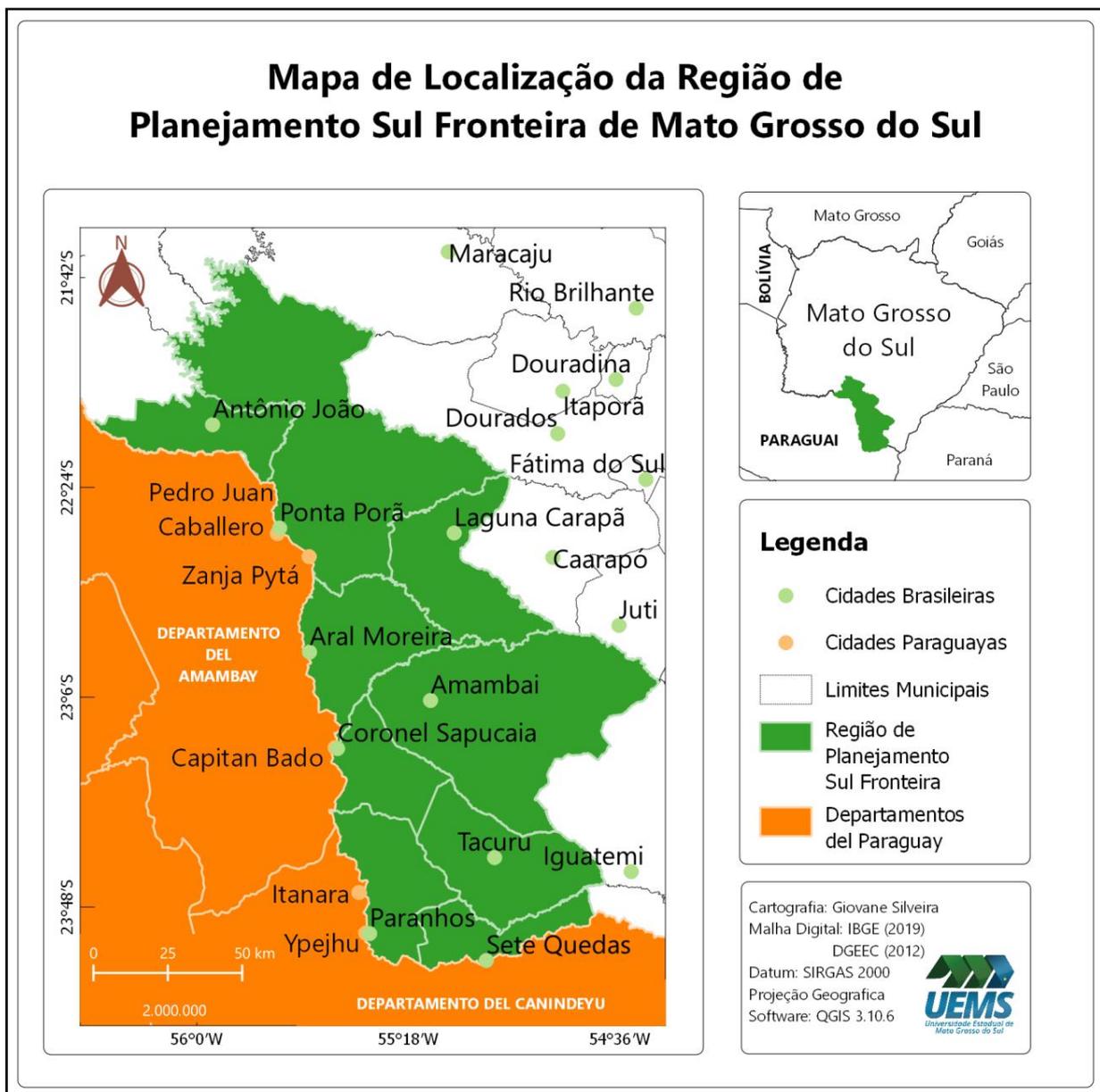
Esse encontro entre a alimentação escolar com a agricultura familiar tem promovido uma importante transformação na alimentação escolar, ao permitir que alimentos saudáveis e com vínculo regional, produzidos diretamente pela agricultura familiar, possam ser consumidos diariamente pelos alunos da rede pública de todo o território brasileiro, o que se torna possível graças à parceria do PNAE na compra de produtos da agricultura familiar para instituições públicas o que vem fortalecendo a atividade ao longo dos anos e proporcionando desenvolvimento econômico e social para os agricultores familiares.

### **3 MATERIAL E MÉTODOS**

Esta pesquisa possui uma abordagem quantitativa, na perspectiva de Creswell (2010). Quanto aos objetivos, a pesquisa tem caráter descritivo, pois visa descrever, por meio de análise, a relevância do PNAE na agricultura familiar na região de planejamento Sul Fronteira/MS. Como ferramenta para análise de dados foi utilizada a estatística descritiva, na forma de gráficos, tabelas e médias. Também foi utilizado o software QGIS 3.10.6 para elaboração dos mapas.

Os dados foram coletados do site do PNAE, do Censo agropecuário, do IBGE e do FNDE. Os dados coletados referem-se ao volume total de compras, participação da agricultura familiar, número de estabelecimentos, área da agricultura familiar, número de escolas e alunos matriculados por modalidade de ensino fundamental e médio.

Figura 1 – Mapa de Localização da Região de Planejamento Sul Fronteira de Mato Grosso do Sul



Fonte: Elaboração própria a partir de malha digital disponibilizada pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019)

O recorte territorial foi adotado, pois o Centro Oeste é a região com a menor presença da agricultura familiar (IBGE, 2006). Especificamente, o Mato Grosso do Sul é um dos Estados da região com a menor representatividade dessa atividade. Ao optar pelas regiões de planejamento definidas pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (SEMAGRO) foi levado em conta que essa divisão abrange municípios mais similares e homogêneos em relação as suas características, econômicas sociais e ambientais. Fator esse determinante na escolha frente às opções por micro e mesorregiões.

Dentre as 9 regiões de planejamento do Mato Grosso do Sul, optou-se pela região Sul Fronteira, devido às carências latentes da região por pesquisas que fomentem o seu desenvolvimento nas mais diversas áreas. A região de planejamento Sul Fronteira abrange nove municípios do Estado de Mato Grosso do Sul: Antônio João, Amambaí, Aral Moreira, Coronel Sapucaia, Laguna Carapã, Paranhos, Ponta Porã, Sete Quedas e Tacuru. Tais municípios estão localizados na divisa do Brasil com o Paraguai, especificamente com o *Departamento del Amambay* e *Departamentos del Canindeyu*, apresentados na figura 1.

#### **4 CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO DE PLANEJAMENTO SUL FRONTEIRA - MS**

A Região Sul Fronteira ocupa um espaço territorial de 19.020,94 km<sup>2</sup>, composta por nove municípios que possuem em comum o fato de que boa parte deles situa-se na fronteira com a República do Paraguai, carregando grande influência cultural e econômica desse País. A região conta com a presença expressiva de agricultores familiares, onde se destacam 15 assentamentos com 4.292 famílias e 18 aldeias indígenas com aproximadamente 4.336 famílias e 21.681 pessoa (SEMAGRO, 2015). A população total residente nessa região conforme mostra a tabela 2, é de 184.961 pessoas.

Cerca de 69,51% da população reside na área urbana e 30,49% na área rural. Estas condições contribuem para que a região tenha uma das mais baixas taxas de

urbanização de Mato Grosso do Sul, cuja média é de 85,64%. Apesar da grande produção agropecuária da região, o percentual de população empregada nessas atividades é relativamente baixo devido à alta tecnologia utilizada na produção. O município com maior representatividade é Ponta Porã, com a maior população e os melhores indicadores socioeconômicos em geral:

Tabela 2 – População da Região Sul Fronteira - MS

<b>Municípios</b>	<b>População total</b>	<b>População rural</b>	<b>População urbana</b>
Amambaí	34.730	12.355	22.375
Antônio João	8.208	1.380	6.828
Aral Moreira	10.251	4.894	5.357
Coronel Sapucaia	14.064	3.856	10.208
Laguna Carapã	6.491	3.754	2.737
Paranhos	12.350	6.087	6.263
Ponta Porã	77.872	15.805	62.067
Sete Quedas	10.780	1.806	8.974
Tacuru	10.215	6.448	3.767
Total	184.961	56.385	128.576

Fonte: Atlas do desenvolvimento humano, 2010

Os trabalhos formais estão divididos entre setor público e privado, com destaque para o comércio e a prestação de serviços que emprega grande parte da população. Conforme a tabela 3, o município com o maior salário médio mensal da região é Laguna Carapã com 2,6 a menor média salarial é de Coronel Sapucaia 1,7 seguida de Tacuru 1,8 os demais municípios variam de 1,9 a 2,3. Quando comparados à população de cada município com o número de pessoal ocupado, o município com a maior população ocupada é Ponta Porã 15,2%, que apresenta índices de maior desenvolvimento, sendo o principal centro comercial possuindo a maior taxa de urbanização da Região Sul Fronteira. Na segunda colocação, Laguna Carapã com 15% que, mesmo sendo o menor município da região apresenta um elevado percentual de população ocupada em sua maioria em trabalhos voltados ao agronegócio. A segunda maior cidade é Amambaí e

apresenta 13,2%. O município com menor população ocupada é Tacuru com 6,6% devido à baixa urbanização, pouca presença de indústrias e comércios.

Tabela 3 – Trabalho e Rendimento na Região Sul Fronteira

<b>Municípios</b>	<b>Salário médio mensal dos trabalhadores formais 2017</b>	<b>Pessoal ocupado 2017</b>	<b>População ocupada 2017</b>
Amambaí	2,1	5.074	13,2%
Antônio João	1,9	683	7,8%
Aral Moreira	2,2	1.152	9,8%
Coronel Sapucaia	1,7	1.315	8,8%
Laguna Carapã	2,6	1.075	15%
Paranhos	2,2	1.025	7,4%
Ponta Porã	2,2	13.608	15,2%
Sete Quedas	2,3	1.083	10%
Tacuru	1,8	744	6,6

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2018

A renda e sua elevada concentração e a alta desigualdade não se difere se comparados aos demais municípios brasileiros, apesar da média de concentração de renda da Região Sul Fronteira (43,95%) ser inferior à média no Brasil de (48,93%).

Na tabela 4, o município onde os 10% mais ricos se apropriam da maior parte da renda é Ponta Porã com 50,05%, seguida de Paranhos (48,71%) e Tacuru com 46,38%. A menor concentração de renda é de Laguna Carapã (39,84%), seguida de Coronel Sapucaia (40,08%), com exceção apenas de Ponta Porã, que mesmo tendo mais de 50% de concentração pelos 10% mais ricos ainda possui uma renda per capita de 653,36 devido às suas peculiaridades locais, conurbação e o grande fluxo de estudantes de medicina residentes no município que estudam na cidade vizinha Pedro Juan Caballero – PY, os quais alteram a dinâmica do município de forma singular:

Tabela 4 – Renda e Pobreza na Região Sul Fronteira

<b>Municípios</b>	<b>Renda per capita 2010</b>	<b>% de extremamente pobres 2010</b>	<b>% de pobres 2010</b>	<b>% da renda apropriada pelos 10% mais ricos 2010</b>
Amambaí	561,14	10,58	20,69	42,85
Antônio João	411,49	11,57	25,93	43,71
Aral Moreira	398,5	11,89	26,82	41,27
Coronel Sapucaia	350,37	16,87	35,06	40,08
Laguna Carapã	536,02	9,45	21,84	39,84
Paranhos	271,52	33,54	52,84	48,71
Ponta Porã	653,36	5,94	16,69	50,05
Sete Quedas	487	9,48	22,79	42,7
Tacuru	367,68	23,07	34,36	46,38

Fonte: Atlas do desenvolvimento humano, 2010

A pobreza da Região Sul Fronteira é alta, e os estudos recentes mostram que mais de 50% da população vive com menos de 500,00 reais por mês por pessoa (IBGE, 2019). Fato que é refletido nos baixos índices de desenvolvimento. O município com a menor renda per capita e maior porcentagem de pobres e extremamente pobres é Paranhos e apresenta ainda a segunda maior concentração de renda entre os 10% mais ricos consequentemente. Já o município com maior renda per capita e menor porcentagem de pobres e extremamente pobres é Ponta Porã. Os demais municípios variam entre si, com médias relativamente altas de pobreza e desigualdade.

#### **4.1 Participação da agricultura familiar na região de planejamento sul fronteira - MS**

A agricultura familiar desempenha um papel essencial do desenvolvimento socioeconômico da região de planejamento Sul Fronteira, demonstrado pela sua participação no número de estabelecimentos rurais, na área utilizada na atividade e no público beneficiado. Ao oferecer alimentos com qualidade e variedade de preços em

geral, menores do que aqueles praticados no mercado, os agricultores familiares colaboram com a qualidade de vida da população. Como bem pontua Zamberlan e Cavalcanti (2019, p.14), “A agricultura familiar apresenta-se como essencial no que se refere às questões sociais. É importante estratégia para conter a emigração do meio rural, além de minimizar as desigualdades entre a população rural e urbana”.

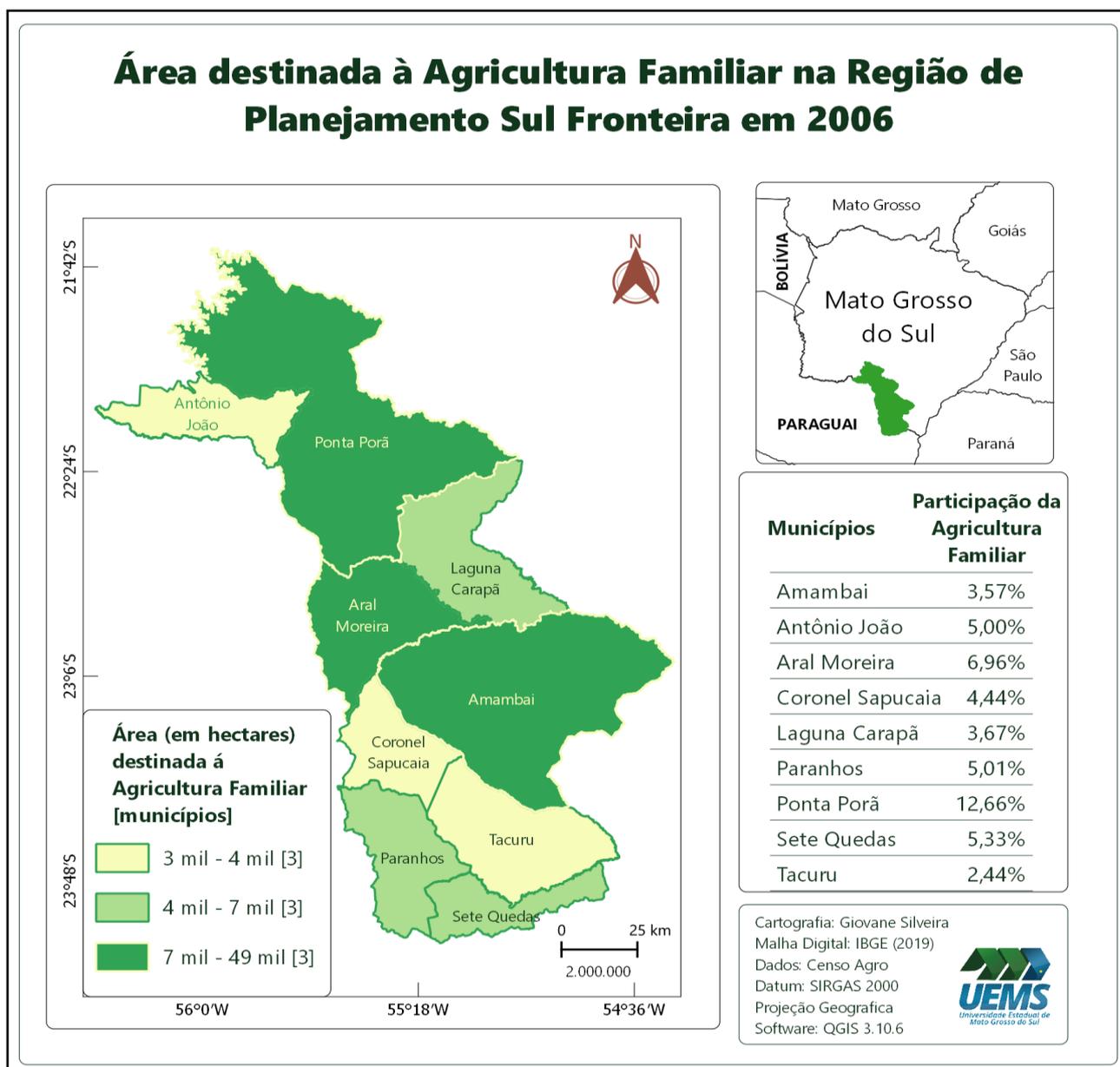
A figura 2 apresenta a área destinada à agricultura familiar na região de planejamento Sul Fronteira. Nota-se que esse tipo de atividade em geral, não utiliza vastas áreas territoriais devido às suas especificidades de produção, o que permite alta e diversificada produção em menos espaço. Os municípios que destinam maior área são Ponta Porã, Amambaí e Aral Moreira entre 7 mil a 49 mil hectares, seguidos de Laguna Carapã, Paranhos e Sete Quedas que destinam entre 4 mil a 7 mil hectares. Tacuru, Coronel Sapucaia e Antônio João destinam entre 3 mil a 4 mil hectares.

A participação total da agricultura familiar em áreas de cada município é pequena frente à agricultura não familiar, o que demonstra a forte presença de grandes propriedades rurais que utilizam em média 95% de toda área cultivável. Apesar da área relativamente pequena, todos os municípios da região de planejamento Sul Fronteira apresentam a participação da agricultura familiar. Vale ressaltar que a expansão dessa atividade tem grande tendência de crescimento para todos os municípios da região, visto que existe área e público para o consumo da produção. Zamberlan e Cavalcanti (2019) afirmam que a agricultura familiar por meio de sua diversificação agrícola contribui para economia municipal e não apenas para os núcleos familiares rurais.

Uma leve tendência entre o desenvolvimento socioeconômico dos municípios em termos de IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) e PIB (Produto Interno Bruto) com a participação territorial da agricultura familiar, quanto mais desenvolvido é o município maior é a área de participação da agricultura familiar. Essa tendência é vista no município de Ponta Porã, entretanto não pode ser generalizada. Laguna Carapã, por exemplo, apresenta bons indicadores socioeconômicos, porém não possui uma participação elevada da agricultura familiar. Considera-se que

municípios com alta participação da agricultura familiar são municípios menos desiguais, pois essa atividade contribui para desconcentração de renda:

Figura 2 – Área destinada à Agricultura Familiar na Região de Planejamento Sul Fronteira em 2006

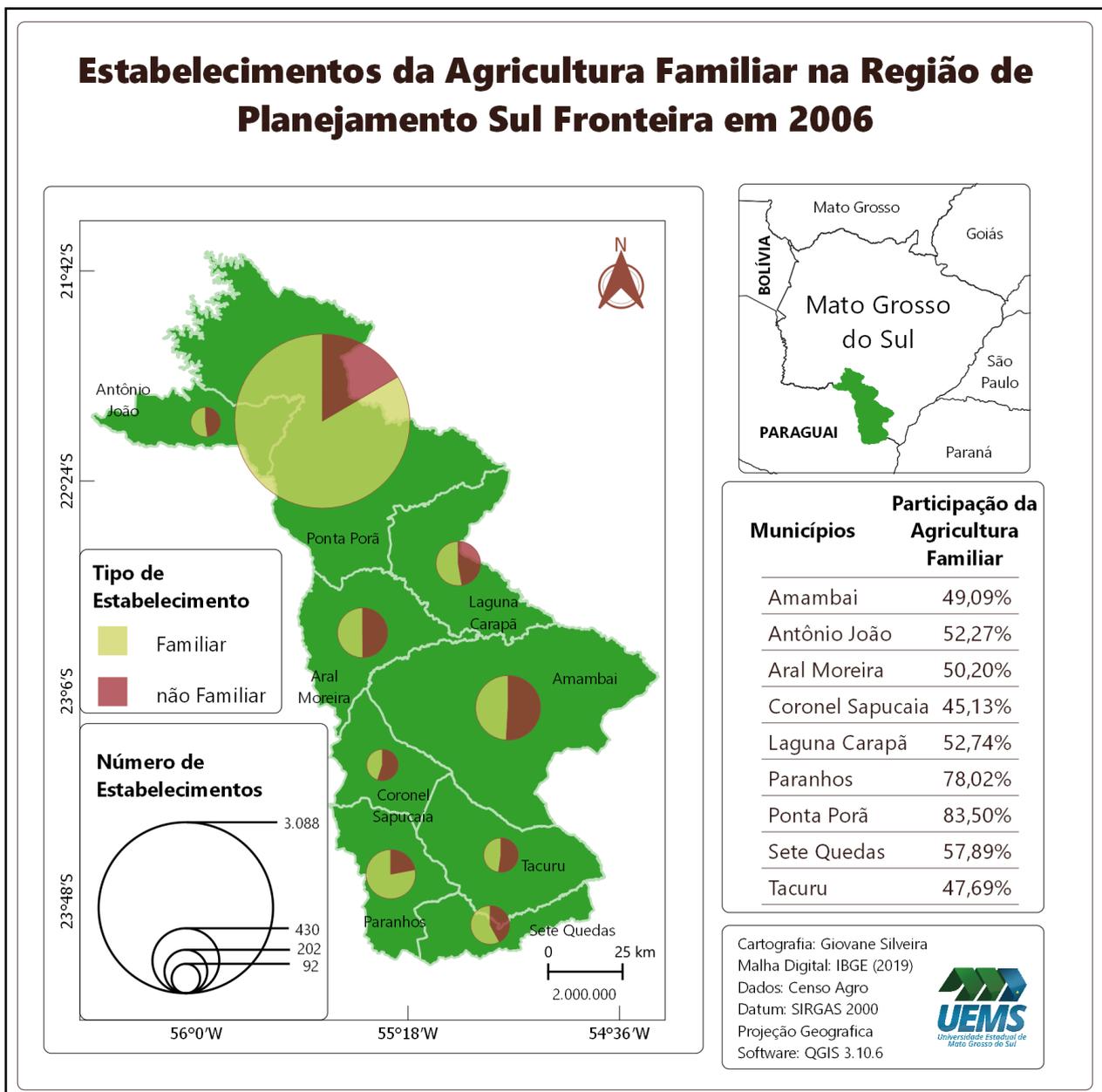


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados Censo Agropecuário 2006, disponível em SIDRA (2020)

A figura 3 demonstra o tipo de estabelecimento como também o número de estabelecimentos familiares e a participação da agricultura familiar na região Sul Fronteira. Os municípios com maior quantidade de estabelecimentos familiares são

Ponta Porã com 3.088, Amambaí com 430, Aral Moreira com 255 e Paranhos com 242 estabelecimentos. Os municípios com a menor quantidade são Antônio João com 92, Coronel Sapucaia com 102, Tacuru com 124, Sete Quedas com 154 e Laguna Carapã com 202:

Figura 3 – Estabelecimentos da Agricultura Familiar na Região de Planejamento Sul Fronteira em 2006



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados Censo Agropecuário 2006, disponível em SIDRA (2020)

Mesmo com a baixa participação em área ocupada, a maioria dos estabelecimentos rurais da região de planejamento Sul Fronteira são da agricultura familiar. Em média, 78% de todos os estabelecimentos são familiares, todavia utilizam apenas 5% da área rural. Uma gigantesca disparidade entre a área rural ocupada e o número de estabelecimentos, uma vez que a agricultura não familiar possui apenas 22% dos estabelecimentos e utilizam 95% de toda área cultivável. Zamberlan e Cavalcanti (2019) relatam que apesar do Centro-Oeste, especialmente de Mato Grosso do Sul, apresentar menor número de estabelecimentos familiares em comparação com o restante do Brasil, a agricultura familiar se mostra importante, da mesma forma que para o país.

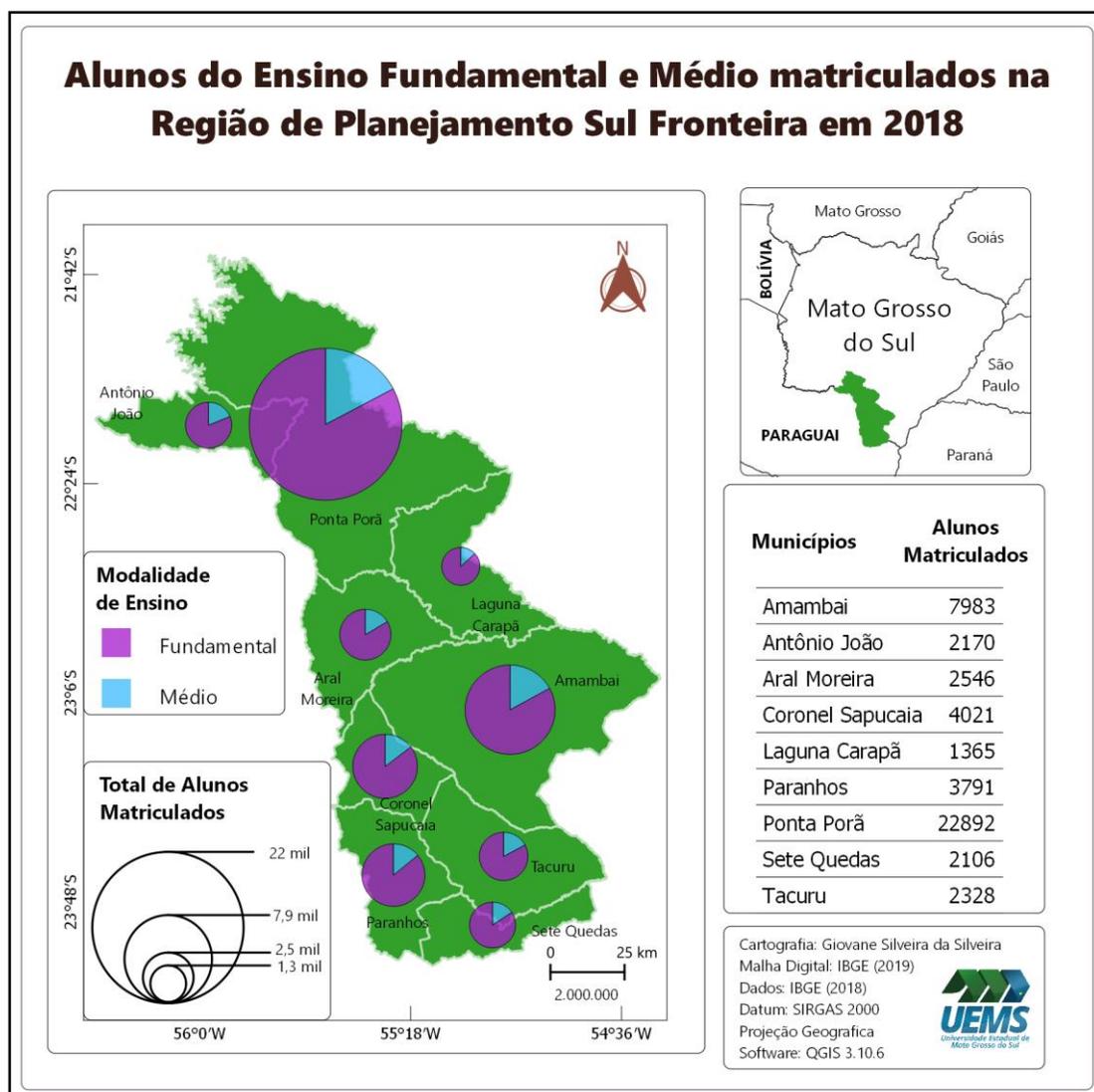
#### **4.2. O papel do PNAE na agricultura familiar da região de Planejamento Sul fronteira - MS**

Os agricultores familiares vendem parte de seus produtos ao PNAE sendo, portanto destinados para a rede pública de ensino fundamental e médio. Os dados demonstram que todos os municípios da região de planejamento Sul Fronteira possuem demandas pelos produtos por meio das instituições de ensino. No ano de 2018, a região apresentava 135 escolas que ofereciam ensino fundamental e médio, com um total de 49.202 alunos matriculados. Isso, sem mencionar a quantidade de CEINFs – Centros de Educação Infantil, que também realizam compras governamentais de alimentos por meio do PNAE. Por conseguinte, é inquestionável que existe um amplo mercado disponível à agricultura familiar. De acordo com Biancardi *et al.* (2016, p.99), “Tais mercados, mesmo com os problemas, estão contribuindo para proporcionar segurança alimentar e nutricional da população beneficiada e, ao mesmo tempo, estão ampliando as possibilidades de comercialização para a agricultura familiar”.

Além da participação no PNAE, os agricultores familiares podem auferir renda na venda de seus produtos para outro programa do governo como, por exemplo, o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), o qual se destina ao fornecimento de alimentos

da agricultura familiar para o Exército Brasileiro entre outras várias entidades como hospitais, asilos, etc. Em virtude da localização geográfica estratégica dos municípios da região de planejamento Sul Fronteira estarem na área de fronteira pode ser um novo mercado consumidor. Outros meios dos agricultores familiares adquirirem renda são: venda direta ao consumidor (feiras livres, supermercados, restaurantes, padarias e lanchonetes); aposentadoria rural e programas sociais do governo federal como Bolsa Família e BPC (Benefício de Prestação Continuada).

Figura 4 – Alunos do Ensino Fundamental e Médio matriculados na Região de Planejamento Sul Fronteira em 2018



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados IBGE, disponível em IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (2018)

Na figura 4 é possível observar com mais detalhes o quantitativo de alunos matriculados por modalidade de ensino nos municípios da região de planejamento Sul Fronteira. Vale destacar que o volume de matrículas acompanha a densidade demográfica dos municípios, por conseguinte destaca-se Ponta Porã, Amambaí e Coronel Sapucaia como aqueles que apresentam a porção superior dos alunos matriculados na região de Planejamento Sul Fronteira. Já Laguna Carapã, Sete Quedas e Antônio João são os municípios que situados na parcela inferior de alunos matriculados.

Apesar da demanda alimentar gerada pelas escolas e da disponibilidade dos recursos do PNAE para atendê-la, a participação da agricultura familiar da região de planejamento Sul Fronteira no PNAE é baixa em alguns municípios, conforme demonstra a figura 5. O valor repassado pelo programa não é utilizado de maneira uniforme por todos os municípios seja pela baixa presença de agricultores familiares nos municípios, seja pela falta dos produtos demandados ou ainda pela má gestão dos recursos.

A figura 5 também apresenta o volume total de recursos do PNAE repassado a cada município e a participação utilizada com produtos da agricultura familiar. Os municípios utilizam uma pequena fatia de todo o montante repassado pelo PNAE, com a compra de produtos da agricultura familiar. Entretanto, apenas dois municípios da Região de Planejamento Sul Fronteira de Mato Grosso do Sul, Amambaí e Antonio João, conseguem atender ao que é preconizado pela legislação que regulamenta o PNAE, pois empregam respectivamente os valores de 44,28% e 33,28% dos repasses do FNDE para a compra de produtos da agricultura familiar.

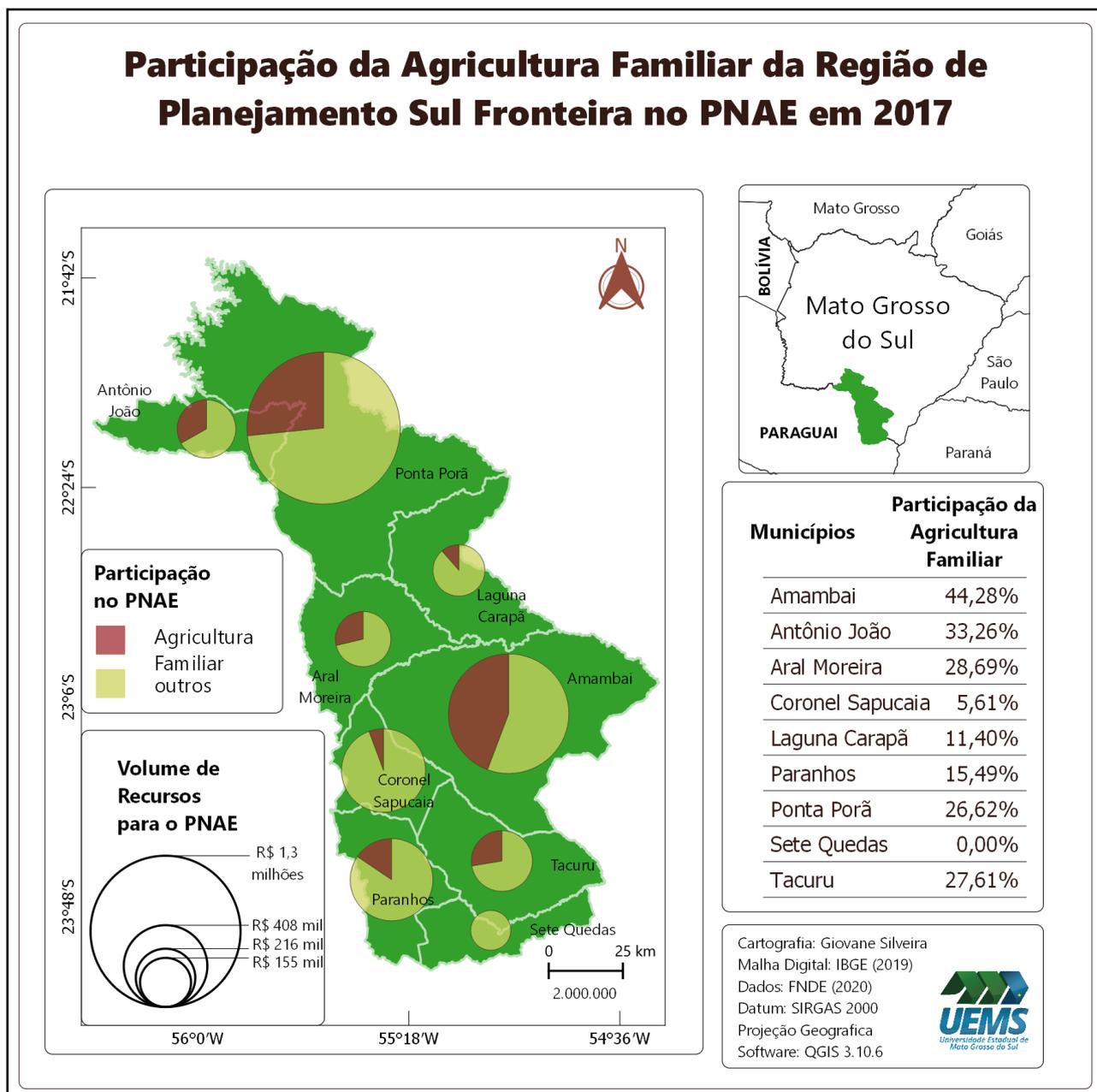
O que acontece com os demais municípios? Por que não conseguem atender com o mínimo estabelecido pela legislação no que diz respeito ao mínimo do que deve ser destinado do FNDE para a compra de alimentação escolar via agricultura familiar? Os dados de participação da agricultura familiar na figura 5 indicam os municípios de Aral Moreira e Tacuru com valores próximos, porém inferiores, aqueles definidos pela legislação, nos patamares respectivos de 28,69% e 27,61%. O município de Sete Quedas

está em um patamar inferior no que diz respeito ao percentual para compra da agricultura familiar, Coronel Sapucaia apenas 5,61%, Laguna Carapã (11,40%), Paranhos (15,49%) e Ponta Porã em 26,62%. Todos abaixo do valor mínimo de 30% vigente em lei.

Todavia, é preciso indagar sobre a possibilidade dos agricultores familiares estarem preparados para esse aumento da demanda, uma vez que as escolas precisam de diversos produtos e em grande quantidade para atender a alimentação escolar. Existe demanda, porém a oferta precisa ser adequada para que assim tanto os produtores familiares quanto as escolas sejam beneficiadas. O que acontece é reflexo da desorganização de ambos os lados no processo de compra e venda dos produtos. Os produtores familiares precisam de organização para oferecer produtos com qualidade, variedade, quantidade e padrão adequados. As escolas e os conselhos alimentares precisam ser claros em relação à demanda, divulgação e explicação, para que assim os produtores familiares possam ser parceiros das instituições, fornecendo seus produtos. Para que assim as instituições alcancem o exigido pela lei, beneficiando ambos os lados e colaborando com o desenvolvimento local da região.

No total, o PNAE repassou em 2017, R\$ 3.353.182,80 para os municípios que compõem a região de planejamento Sul Fronteira e apenas R\$ 1.014.529,08 foi utilizado para compras da agricultura familiar. Os dados evidenciam que existe uma clara possibilidade para expansão na aquisição de produtos da agricultura familiar, principalmente para os municípios que estão abaixo do mínimo de 30% estabelecidos pela legislação. Esse aumento no volume de compras poderá beneficiar os pequenos produtores, ampliando a demanda por seus produtos. Porém, é necessário que os produtores familiares se organizem para o enquadramento nas normas do PNAE:

Figura 5 – Participação da Agricultura Familiar da Região de Planejamento Sul Fronteira no PNAE 2017



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados FNDE, disponível em PNAE (2020)

A relevância do PNAE para agricultura familiar da região de planejamento Sul Fronteira é comprovada pelo volume de recursos injetados na economia da região, além do número de instituições contempladas que passam de 135 com mais de 49 mil alunos atendidos com alimentação de qualidade. Ademais, isso beneficia diretamente mais de centenas de pequenos produtores familiares ao disponibilizar um canal de

venda, que lhes proporcionam renda com certa periodicidade. O programa é essencial para a complementação da renda dos produtores e auxilia indiretamente no desenvolvimento da região uma vez que os recursos repassados pelo PNAE através da aquisição de alimentos permanecem nos municípios colaborando com o desenvolvimento socioeconômico da população.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os dados mostram que o PNAE é um programa relevante para agricultura familiar na região de planejamento Sul Fronteira/MS. Além de criar oportunidades de renda para os produtores, proporciona uma alimentação de qualidade aos alunos da rede pública de ensino e colabora com o desenvolvimento socioeconômico da região.

Apenas o município de Sete Quedas não efetua compras da agricultura familiar por meio do PNAE, todos os demais municípios da região Sul Fronteira realizam. Os municípios de Amambaí e Antônio João estão em conformidade com a Lei nº 11.947, de 16/6/2009. O percentual de compras da região Sul Fronteira foi, em média, de 21%, em 2017. A desorganização dos produtores, a inviabilidade para oferecer produtos com qualidade, variedade, quantidade e padrões adequados, além de outras limitações apresentados pelas instituições de ensino como demanda, divulgação e explicação, se destacam como justificativa para o não atendimento dos 30% exigidos pela Lei.

Apesar desses fatores 78% dos estabelecimentos rurais da região de planejamento Sul Fronteira são da agricultura familiar. Os resultados evidenciam a existência de uma clara possibilidade para expansão na aquisição de produtos da agricultura familiar, haja vista que sete dos nove municípios estão abaixo dos 30% estipulados pela legislação. Cabe ressaltar que o ano de 2010 foi o primeiro em termos de obrigatoriedade da compra da agricultura familiar para o PNAE. Os limites da pesquisa se deram pela falta comunicação com os produtores e com as instituições de ensino fundamental e médio para questioná-los sobre o porquê de não atingirem o

limite mínimo proposto pela legislação, e como o PNAE contribui para o desenvolvimento de ambos.

## AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao Programa Institucional de Bolsas aos Alunos de Pós-Graduação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (PIBAP/UEMS) pelo apoio no desenvolvimento dessa pesquisa.

## REFERÊNCIAS

ABREU, L. S. de. **A construção da relação social com o meio ambiente entre agricultores familiares da mata atlântica brasileira**. Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, 2005.

BRASIL. **Cartilha nacional da alimentação escolar**. Presidência da República, 2014. Disponível em: <https://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/960.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução FNDE/CD nº 26, de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, 2013. Disponível em: [https://www.sinesp.org.br/images/84\\_-\\_RESOLUCAO\\_CD\\_FNDE\\_26\\_2013\\_ATENDIMENTO\\_DA\\_ALIMENTACAO\\_ESCOLAR\\_AOS\\_ALUNOS\\_DA\\_EDUCACAO\\_BASICA.pdf](https://www.sinesp.org.br/images/84_-_RESOLUCAO_CD_FNDE_26_2013_ATENDIMENTO_DA_ALIMENTACAO_ESCOLAR_AOS_ALUNOS_DA_EDUCACAO_BASICA.pdf). Acesso em: 23 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017**. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9064.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9064.htm). Acesso em: 01 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n. 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm). Acesso em: 22 jul. 2020.

GOMES, T. T.; ABREU, L. S. de. Percepções de agricultores familiares e técnicos da Região do Vale do Ribeira (SP) sobre o mercado institucional. **Extensão Rural**, v.26 n.4, p.51-68, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5902/2318179630773>

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**; tradução Magda Lopes. – 3 ed. – Porto Alegre: ARTMED, 2010.

FAO, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. (2014). **O que é Agricultura Familiar?** Disponível em: <https://www.fao.org/family-farming/detail/ru/c/454156/#:-:text=Nela%2C%20a%20gest%C3%A3o%20da%20propriedade,local%20de%20trabalho%20e%20moradia>. Acesso em: 23 jul. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73096>. Acesso em: 01 jul. 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão de microrregiões**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 25.jun.2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Entendendo o Índice de GINI**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 01.set.2020.

MOURA, M. A. T. **Comparativo entre agricultura familiar teórica e normativa no Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Graduação Tecnológica em Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural), Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, 2011.

PNAE. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Sobre o PNAE. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>. Acesso em 22 jul. 2020.

SARAIVA, E. B.; SILVA, A. P. F. da; SOUSA, A. A. de; CERQUEIRA, G. F.; CERQUEIRA, G. F.; TORAL, N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.18, n.4, p. 927-936, abr. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400004>

SCHNEIDER, S. Teoria Social, Agricultura familiar e Pluriatividade. **RBCS**, v.18 n.51, fev. 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100008>

SEMAGRO. Secretaria de Estado de Meio Ambiente Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar. **Estudo dimensão territorial**. Disponível em: [https://www.semadesc.ms.gov.br/wpcontent/uploads/2017/06/estudo\\_dimensao\\_territorial\\_2015.pdf](https://www.semadesc.ms.gov.br/wpcontent/uploads/2017/06/estudo_dimensao_territorial_2015.pdf) Acesso em: 25.jun.2020.

SZINWELSKI, N. K.; TEO, C. R. P. A.; GALLINA, L. de S.; GRAHL, F.; FILIPPI, C. Implicações do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na Renda e Organização de Agricultores Familiares. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v.5, n.3, 5 jan. 2016. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v5i3.3279>

TEO, C. R. P. A.; MONTEIRO, C. A. Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma releitura para alinhar propósitos e práticas na aquisição de alimentos. **Revista de Nutrição**, Campinas, v.25, n.5, p.657-668, set./ out. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-52732012000500010>

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Reconstruindo o “elo perdido”: a reconexão da produção e do consumo de alimentos através do Programa de Alimentação Escolar no município de Dois Irmãos (RS). **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 1-15, jan./jun. 2010. p. 2. DOI: <https://doi.org/10.20396/san.v17i1.8634796>

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, mar. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-790X2013000100021>

ZAMBERLAN, C. O.; CAVALCANTI, K. Agricultura familiar: sua relevância para o Brasil, o estado de Mato Grosso do Sul e o município de Ponta Porã. **Extensão Rural**, v.26 n.3, p.42-57, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5902/2318179634776>

## CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

### 1 – Obedias Miranda Belarmino

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul

Mestre em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2230-5764>

E-mail: [obedias.miranda.22@hotmail.com](mailto:obedias.miranda.22@hotmail.com)

Contribuição: Conceituação, Validação, Escrita –revisão e edição, Análise formal, Revisão, Edição, Supervisão

### 2 – Giovane Silveira da Silveira

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul

Doutor em Geografia

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7062-671X>

E-mail: [giovane@uems.br](mailto:giovane@uems.br)

Contribuição: Conceituação, Validação, Escrita –revisão e edição, Análise formal, Revisão, Edição, Supervisão

## Como citar este artigo

BELARMINO, O. M; SILVEIRA, G. S. da. A relevância do PNAE na agricultura familiar da região sul fronteira – MS. **Extensão Rural**, Santa Maria, v. 30, p. 01-25, 2023. DOI 10.5902/2318179673466. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/2318179673466>. Acesso em: dia mês abreviado. ano.