

**AVALIAÇÃO DA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR
PELO MUNICÍPIO DE ITAQUI/RS, COM OS RECURSOS DO PROGRAMA
NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE**

**EVALUATION OF THE ACQUISITION OF FOOD FROM FAMILY
AGRICULTURE BY THE MUNICIPALITY OF ITAQUI/RS, WITH THE
RESOURCES OF THE NATIONAL PROGRAM FOR SCHOOL FOOD – PNAE**

Eduardo Nolla¹

Márcio Luciano dos Santos Campos²

RESUMO: A importância da alimentação é um dos elementos de soberania nacional e, como tal, deve ser objeto de estudo. Uma das formas de garanti-la é através da soberania alimentar. Por esta entende-se como a produção de alimentos saudáveis e nutricionalmente capazes de atender as necessidades alimentares. Inserido nesse contexto está a aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar, executados no âmbito do programa nacional de alimentação escolar – PNAE, destinados à alimentação escolar pública básica. A regulamentação está na lei n. 11.947/2009. Dentre os regramentos estipulados, há a obrigatoriedade de se destinar o percentual de, no mínimo, 30% dos recursos para a compra dos alimentos advindos da agricultura familiar, do empreendedor familiar ou de suas organizações, através da chamada pública. Para avaliar a aplicação desse percentual, utilizou-se a abordagem qualitativa, tendo na pesquisa documental a técnica de coleta e a análise dos dados do sistema de gestão de prestação de contas – SiGPC – modalidade acesso público – a técnica de análise. O recorte temporal foram os dados referentes ao município de Itaqui/RS. O recorte espacial, o circunscrito ao período de 2015 a 2019. Através dessa pesquisa percebeu-se que o município não atendeu as exigências do percentual exigido por lei, com a aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar. A exceção foi o ano de 2017.

Palavras-chaves: programa de alimentação escolar; agricultura familiar; aquisição de alimentos; segurança alimentar.

ABSTRACT: The importance of food is one of the elements of national sovereignty and, as such, should be studied. One of the ways to guarantee it is through food sovereignty. By this it is understood as the production of healthy food and nutritionally capable of meeting food needs. Included in this context is the acquisition of food from family farming, carried out within the scope of the national school feeding program – PNAE, intended for basic public school feeding. The regulation is in law n. 11,947/2009. Among the stipulated rules, it is mandatory to allocate a percentage of at least 30% of the resources for the purchase of food coming from family farming, family entrepreneurs or their organizations, through a public call. To assess the application of this percentage, a qualitative approach was used, with the documental research being the technique of collecting and analyzing data from the accountability management system – SiGPC – public access modality – the analysis technique. The time frame was the data referring to the city of Itaqui/RS. The spatial cutout, limited to the period from 2015 to 2019. Through this research it was noticed that the municipality did not meet the requirements of the percentage required by law, with the purchase of food from family farming. The exception was the year 2017.

Keywords: school feeding program; family farming; purchase of food; food safety.

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP, da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA – Campus São Borja/RS. E-mail: ebnolla@gmail.com.

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP, da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA – Campus São Borja/RS. E-mail: marciocampositaqui@gmail.com.

INTRODUÇÃO

A alimentação é uma necessidade básica que todos têm o dever de vê-la satisfeita. Essa satisfação, além de ser fisiológica, é uma das responsáveis pela manutenção e evolução da sociedade e de seu conjunto produtivo, pois a motriz social é o homem. A comprovação disso dá-se por meio desta afirmativa: a fome é uma das causadoras do atraso social e humano.

Por conta dessa importância reconhece-se a alimentação como um direito fundamental, juntamente com a liberdade, a igualdade, a dignidade humana, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, dentre outros.

No Brasil, esse direito está formalmente garantido como uma das espécies de direito social, disposto no artigo 6º da constituição federal³ e, como tal, é dever do aparelho estatal e da sociedade sua observância e a constante busca satisfativa.

Com base no exposto, a satisfação do direito à alimentação ocorre através do acesso a alimentos. Mas não qualquer alimento. Este deve ser nutricional e culturalmente adequado.

A partir dessa premissa há no país políticas públicas responsáveis pela execução e na busca pela efetivação desse direito fundamental⁴. Essas políticas formam o conjunto da segurança alimentar e nutricional e da soberania alimentar, que possui na lei orgânica da segurança alimentar as bases para o seu desenvolvimento.⁵

³ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

⁴ Em que pese a doutrina conceitua-lo como direito humano à alimentação, no presente projeto denominar-se-á de direito fundamental à alimentação ou direito social à alimentação. Quando se utiliza a expressão direito fundamental, é por que um direito humano universal foi incorporado na ordem constitucional. Já direito social indica que o postulado alimentação localiza-se no capítulo constitucional em que a maioria dos direitos sociais estão dispostos: no artigo 6º.

⁵ A legislação básica da segurança alimentar e nutricional nacional é esta: Emenda Constitucional nº 64/10 - Altera o art. 6º da Constituição Federal, para incluir a alimentação como direito social; Lei nº 11.346/06 - Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências; Decreto nº 591/92 - Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação; Decreto nº 6.272/07 - Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e suas alterações dadas pelo Decreto nº 8.930/16; Decreto nº 6.273/07 - Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN; Decreto nº 7.272/10 - Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan) e dá outras providências; Decreto nº 8.553/15 - Institui o Pacto Nacional para Alimentação Saudável; Resolução Consea nº 01/13 - Aprova o Regimento Interno do Consea; Resolução Consea nº 3/16 - Estabelece critérios para eleição da Presidência do Consea; Resolução Caisan nº 9/11 - Dispõe sobre os procedimentos e o conteúdo dos termos para a adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Resolução Caisan nº 1/17 - Aprova o II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.

Uma dessas políticas públicas é o programa nacional de alimentação escolar – PNAE. Por este, a União repassa valores aos estados e municípios para a compra de alimentos, com vistas ao fornecimento de alimentação escolar, aos alunos da educação básica. A composição dos valores tem como base o censo escolar do ano anterior.

A legislação regulamentadora é a lei n. 11.947/2009. Dentre os regramentos estipulados, há o que destina o percentual de, no mínimo, 30% para a compra dos alimentos advindos da agricultura familiar, do empreendedor familiar ou de suas organizações. Não há obrigatoriedade de realização de licitação públicas, mas, sim uma chamada pública.

Assim, para se avaliar uma política pública, necessário se faz o recorte espacial e temporal. O espacial será os dados referentes as aquisições feitas pelo município de Itaquí/RS, cujo recorte espacial está circunscrito no período de 2015 a 2019.

Foi a partir de 2015 o controle mais efetivo sobre o cumprimento do percentual destinado à agricultura familiar. Buscou-se no sistema de gestão de prestação de contas – SIGPC, modalidade dados abertos, os elementos capazes de fornecer a resposta.

Para se chegar o desiderato, dividiu-se o estudo em três partes. Buscou-se contextualizar o que vem a ser o direito fundamental à alimentação, bem como o que vem a ser a segurança alimentar e nutricional. Na sequência, se trouxe elementos capazes de caracterizar a agricultura familiar, bem como a sua importância à produção de alimentos e o abastecimento do mercado interno.

Feito isso, buscou-se conceituar as políticas públicas, bem como o que vem a ser a sua avaliação. Para tanto, estabeleceu-se quais os padrões e elementos e requisitos eleitos para a avaliação, cuja aplicação foi feita na sequência, tendo nos dados do SIGPC os elementos a serem avaliados. Por fim, encerrou-se o trabalho com as devidas e pertinentes conclusões e a inclusão do referencial.

A EVOLUÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO

A alimentação é uma necessidade fisiológica, inerente à condição humana de ser vivo. Com base nisso, a garantia básica de viver dá-se através do acesso a uma sadia e adequada alimentação (GAMBA; MONTAL, 2009).

Nos primórdios civilizatórios, a busca, o esforço, o trabalho por alimentos dava-se diretamente, através da pesca, da caça, da coleta de frutos e da plantação. Contudo, com a

modificação do conceito de sociedade, o surgimento e a evolução do modo de produção, houve a divisão social e do trabalho. Essas alterações tiveram efeito, também, na alimentação: antes um ato natural, agora um processo mercantil (CASTRO, 2008).

A partir de então se torna insuficiente trabalhar para comer, pois o conceito de trabalho passou a ter denotação de força produtiva e, como tal, o seu resultado foi o salário, este com o objetivo de propiciar o acesso a produtos mercantis, ou seja, mercadorias. E o acesso aos alimentos disponíveis passou a sofrer restrições, tendo em vista a fixação de preços, qualidade e quantidade (MORGADO, 2017).

Ao mesmo tempo, fatores como o aumento da população, a falta de incentivos à produção agrícola de alimentos, consubstanciado ao esgotamento produtivo do solo e o uso indiscriminado dos recursos naturais, colaboraram não só para uma escassez mundial de alimentos, como também na limitação de acesso à sadia e adequada alimentação das pessoas mais pobres (CASTRO, 2003).

Feita essa introdução sobre alimentação, parte-se para a conceituação do direito fundamental à alimentação, da segurança alimentar e nutricional e da soberania alimentar. Isso é de fundamental importância, pois o direito serve como uma garantia à satisfação de uma necessidade humana ao passo que a segurança alimentar e nutricional e a soberania alimentar são canais satisfativos dessa necessidade, principalmente através de políticas públicas.

Considera-se como direitos humanos aqueles indispensáveis à pessoa, com o objetivo de assegurar uma existência com dignidade, igualdade e liberdade. A sua abrangência alcança estas espécies de direitos: individuais, coletivos, sociais, nacionais e políticos (BONAVIDES, 2008).

Esse objetivo deve ser extensível ao direito à alimentação nutricionalmente saudável através da garantia, execução e satisfação do acesso à alimentação, pois esse mandamento é compreendido como um direito humano. Isso deve ocorrer, especialmente, por meio da implementação de políticas públicas (VALENTE, 2002).

E a base para essas políticas é a valorização do homem como ser social, que sobrevive, trabalha e interage, sempre com respeito das suas diferenças. A partir disso é possível compreender a magnitude e o alcance do sentido do direito humano à alimentação adequada (BURITY, et. al., 2010).

Com escopo nessa perspectiva, reconheceu-se em 1966 o direito humano à alimentação adequada.⁶ Isso se deu a partir do Pacto Internacional para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Na oportunidade 146 países reafirmaram e ratificaram seu reconhecimento (BURITY, et. al., 2010).

Posteriormente, em 1996, durante a Cúpula Mundial de Alimentação (CMA), foi-se além: garantiu-se o direito fundamental de estar livre da fome. Dentre os compromissos pactuados, um foi o de assegurar um ambiente político, social e econômico para dar melhores condições à erradicação da pobreza e à implementação de políticas voltadas à sua erradicação, bem como a promoção da segurança alimentar (BURITY, et. al., 2010).

Desse processo dois elementos fundamentais ficaram mais definidos: o reconhecimento da execução para satisfação do direito à alimentação como obrigação do Estado e a interrelação desse direito com o conceito mais amplo de segurança alimentar nutricional⁷ (ALBUQUERQUE, 2009).

Aludido conceito destaca, principalmente, duas dimensões: a alimentar e a nutricional. Esta cinge-se às relações entre o ser humano e o alimento, ao passo que aquela se vincula à produção e à disponibilidade de alimentos⁸ (ALBUQUERQUE, 2009).

⁶ A garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável está expressa em vários tratados internacionais, ratificados pelo governo brasileiro, incluindo a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, e a Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996 (BURITY, et. al., 2010).

⁷ O Comitê de especialistas das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, sociais e Culturais, definiu o conceito e as formas de operacionalização do Direito Humano à Alimentação Adequada, nestes termos: O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não. (BRASIL, 2013).

⁸ A segurança alimentar tem foco na ingestão alimentar. Esta se subdivide na capacidade de cuidar e na disponibilidade alimentar (produção, compra e doação de alimentos). Já a segurança nutricional é bem mais ampla, pois além dos fatores da segurança alimentar, agrega a saúde, por sua vez dividida nos serviços de saúde e nas condições ambientais.

No Brasil, segurança alimentar nutricional está definida na lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, também conhecida como lei orgânica de segurança alimentar e nutricional⁹.¹⁰ (BRASIL, 2006)

Em que pese esse direito estar estabelecido e garantido, a efetivação e o controle social de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional devem ser objeto de evolução, principalmente por ser questão de soberania alimentar.

Por soberania nacional alimentar é o direito que o país tem em definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda população, respeitando as múltiplas características culturais dos povos, a diversidade dos modos de produção de alimentos da agricultura familiar e camponesa, pesqueiros, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais. (CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2017).

Essa favorece a soberania econômica, política e cultural dos povos. É o direito dos povos de decidir sobre os seus próprios sistemas alimentares, pautado por alimentos saudáveis produzidos de forma sustentável e com respeito à agrobiodiversidade e ao ser humano. (CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2017).

Essa questão da soberania alimentar auxiliou a criar, dentre outros, a aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar para atender o programa nacional de alimentação escolar – PNAE. O objetivo, além de buscar atender as necessidades nutricionais dos alunos, é, também, fomentar a aquisição de alimentos dos pequenos produtores rurais – agricultura familiar – e, com isso, ajudar na promoção dessa soberania.

E é isso que se buscará demonstrar dentro da realidade do município de Itaquí, localizado na fronteira oeste do estado do Rio Grande do Sul, nos anos de 2015 a 2019¹¹. Antes,

⁹ Artigo 2º: a alimentação adequada é um direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o Poder Público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a Segurança Alimentar e Nutricional da população (BRASIL, 2006).

Artigo 3º: 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 de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

¹⁰ A proposta de emenda constitucional n. 47, de 2003, propôs a alteração do artigo 6º da constituição, com a finalidade de incluir o direito à alimentação como um direito social. Essa modificação foi aprovada e em 2010 houve a inserção desse direito ao texto constitucional, através da promulgação da emenda constitucional n. 64. (BRASIL, 2009)

¹¹ A partir de 2015 há informação sobre o percentual do recurso aplicado na aquisição de alimentos da agricultura familiar. Por isso o recorte temporal. Não se inseriu 2020, pois é exercício ainda não findo.

contudo, conceituar-se-á o que vem a ser a avaliação em política pública, suas classificações e indicadores.

CONCEITUAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A avaliação de políticas públicas, tem como meta analisar a eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos, com vistas ao aperfeiçoamento na execução de uma política, além de detectar possíveis aperfeiçoamentos, no objetivo de oferecer dados para melhoria nos processos, resultados e na gestão. (CASA CIVIL, 2018)

O intuito de passar uma política pública pelo crivo de uma avaliação, é o de fornecer subsídios para fundamentar a tomada de decisão da burocracia estatal, sempre com vistas ao aprimoramento daquela. Nesse diapasão, os resultados podem ser para a implementação ou o aperfeiçoamento da política, nesse caso ter-se-á uma avaliação formativa, ou à tomada de decisão no tocante à sua adoção ou expansão, portanto, uma avaliação somativa. (CASA CIVIL, 2018)

De acordo com Secchi, 2013, as avaliações classificam-se em: antes *ex ante* – antes da implementação; *in itinere*, durante a implementação; ou *ex post*, após a implementação de uma política pública.

No entender de Trevisan e Van Bellen, 2008, a classificação deve levar em consideração três momentos. O *timing*: *ex ante*, intermediária ou *ex post*; a posição do avaliador: interna, externa ou semi-independente; e, a natureza do que se avaliará: insumos, resultados e impactos.

Atinente ao *timing*, o objetivo da *ex ante* são realizadas para apoiar decisões finais da formulação, buscando atender estes objetivos: produzir orientações, parâmetros e indicadores ao projeto; e/ou estabelecer um marco para comparações posteriores. (BARREIRA e CARVALHO, 2001)

Já a *in itinere*, intermediária ou formativa, tem sua execução durante a implementação/execução da política pública. Serve para reter maiores conhecimentos quanto ao processo. O objetivo, portanto, é o de dar suporte à melhoria da gestão, implementação e desenvolvimento de uma política, cuja ênfase centra-se na aplicabilidade dos resultados. (TREVISAN E VAN BELLEN, 2008)

Por sua vez a *ex post*, tem sua execução concomitantemente ou após a implementação e possui um duplo objetivo. Verificar os graus de eficiência e eficácia dos objetivos e os resultados, impactos e efeitos da política pública. (BARREIRA e CARVALHO, 2001)

No tocante à posição do avaliador, é necessário que tal seja independente, pois toda a política pública é uma forma de intervenção social e, nesse sentido, há necessidade premente de neutralidade na execução. (BARREIRA e CARVALHO, 2001)

Referente à natureza, uma avaliação terá como critério ou indicador um insumo, quando buscar os recursos financeiros, de pessoal, equipamentos para as consequências de seus achados; de resultado, se focar na atividade e nos serviços prestados; e, de impacto, quando ponderar qual foi o efeito que determinada política pública produziu a partir de seu resultado.

Outrossim, como a avaliação se constitui em uma forma de juízo de valor, uma mensuração de um programa, projeto, enfim, uma política pública, é imperioso estabelecer qual o critério de avaliação a ser utilizado. E isso se faz por meio de indicadores: eficiência – leva em consideração a proporcionalidade dos insumos aplicados e os resultados obtidos; eficácia: se a política pública atingiu o seu desiderato pré-estabelecido; e, efetividade – se o objetivo atingido é capaz de promover modificações perenes e com impacto social. (TREVISAN E VAN BELLEN, 2008)

Portanto, para a avaliação do tema proposto no presente trabalho se utilizará quanto ao *timing* será *ex post*, a posição do avaliador é externa, cuja natureza é de resultado, tendo como base a eficácia como indicador.

Frisa-se, por oportuno, em que pese a execução desse programa de aquisição de alimentos seja de trato sucessivo, implementação periódica, optou-se pela avaliação *ex post*, pois fez-se um recorte temporal dessa política, de 2015 a 2019, e espacial, o município de Itaqui/RS.

A AQUISIÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR AO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE

A agricultura familiar, responsável pela produção ao abastecimento interno¹², o Estado direciona em torno de um quinto dos valores destinados à agricultura patronal, pouca

¹² Esse setor é responsável, sozinho, por 38% do valor bruto de toda produção agropecuária nacional. (CASA CIVIL, 2018)

infraestrutura e alguns programas de desenvolvimento (GOODMAN; SORJ; WILKINSON, 2008).

No embate pela intervenção estatal no setor agrícola, constata-se que as políticas públicas são levadas a efeito em arenas pautadas mais por interesses dos formuladores de políticas públicas - técnicos e grande capital agrícola favoráveis à agricultura patronal - do que nos movimentos sociais, estes favoráveis à agricultura familiar (DALBIANCO; GONZAGA; RIGON, 2018).

O resultado prático da disputa culmina em postulados voltados ao desenvolvimento, sendo que o entendimento disso deve ser o crescimento moderno e cada vez mais mecanizado e tecnológico à produção de *commodities* agrícolas, pois tais impactam positivamente a balança comercial brasileira. Nesse sentido, a grande preocupação é na produção de mercadoria, não de alimentos¹³ (COSTA; MESQUITA; TEIXEIRA, 2015).

Nesse diapasão, os agricultores em exploração predominantemente familiar, não conseguem se integrar nesse mercado produtivo e, não raras vezes, devem lutar para manter sua forma de existência, pois estão na periferia, as margens do processo produtivo capitalista internacional (CAMPOS, 2007).

Ainda assim, neste minifúndio¹⁴, com recursos reduzidos e infraestrutura muitas vezes precária, a agricultura familiar é responsável pela produção de alimentos e, por isto, tem parte expressiva dos víveres presentes cotidianamente na mesa dos brasileiros (BRASIL, 2017).

Políticas públicas como a aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar para atender ao programa nacional de alimentação escolar têm sido importantes nesse contexto. Mas, o resultado ainda é pequeno diante da crescente necessidade alimentar (COSTA; MESQUITA; TEIXEIRA, 2015).

Inserido nesse contexto há o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Aludida política pública tem por escopo oferecer alimentação escolar aos estudantes da educação básica pública. O governo federal repassa¹⁵⁻¹⁶, a estados, municípios e escolas

¹³ *Commodities* são produtos que funcionam como matéria-prima, produzidos em escala e que podem ser estocados sem perda de qualidade: suco de laranja congelado, gado, café, soja, trigo, dentre outros, são exemplos. Commodity vem do inglês e originalmente tem significado de mercadoria.

¹⁴ Segundo o senso agrícola do IBGE de 2017, cerca de 70% dos estabelecimentos rurais possuem até 50 hectares (BRASIL, 2017).

¹⁵ Esse repasse leva em consideração o censo escolar, realizado no ano anterior.

¹⁶ Atualmente, os valores, por aluno, são estes: 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

federais, valores financeiros de caráter suplementar, cujo alcance é a cobertura de 200 dias letivos. (BRASIL, 2019)

A norma instituidora do PNAE – lei 11.947/2009, estabeleceu no artigo 14 que, no mínimo, 30% dos valores repassados aos entes federados devem ser direcionados à aquisição de gêneros alimentícios, oriundos da agricultura familiar, e as compras feitas por meio de chamada pública, com isso dispensa-se a realização de licitação. (BRASIL, 2019)

IDENTIFICAÇÃO DOS RESULTADOS ESPERADOS PELA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS ORIUNDOS DA AGRICULTURA FAMILIAR

As diretrizes do programa de aquisição de alimento ao PNAE, além de auxiliar na segurança alimentar e nutricional dos acadêmicos, é o de estimular a soberania alimentar. A lei 11.947/09 a estabelece nestes termos:

“[...]”

Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

[...]

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, **produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais**, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição 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.

[...]”

A diretriz acima disposta, juntamente com as demais do artigo 2º¹⁷, associado ao artigo 14, servem como elemento para buscar os resultados esperados com a execução da política pública de aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar.

integral: R\$ 1,07; programa de fomento às escolas de ensino médio em tempo integral: R\$ 2,00; e, alunos que frequentam o atendimento educacional especializado no contra turno: R\$ 0,53.

¹⁷ Demais diretrizes estabelecidas no artigo 2º:

O emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica; A inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional; a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica; a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada; o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma

170

Com base nos dados publicados na plataforma do Sistema de gestão de prestação de contas SiGPC – Acesso público, de 2015 a 2019 – repassou-se ao município de Itaquí estes valores, com estas especificações:

Ano	Valor transferido pelo FNDE (R\$)
2015	703.292,00
2016	517.560,07
2017	473.423,40
2018	498.174,00
2019	483.349,23

(Dados obtidos do sistema SiGPC, cuja formatação foi feita pelos autores)

PLANEJAMENTO DA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

Tendo em vista que o objetivo de uma avaliação é acompanhar a execução de uma política pública, para verificar possíveis problemas e apontar soluções, procurou-se diagnosticar a soberania alimentar nos dois municípios a partir destas questões:

- A aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar no município de Itaquí, no âmbito do PNAE, nos exercícios de 2015 a 2019, atendeu a diretriz estabelecida, no inciso V do artigo 2º e artigo 14, ambos da lei 11.947/09?

COLETA DE INFORMAÇÕES

Do total dos valores aportados pelo governo federal ao município, nos exercícios de 2015 a 2019, os percentuais dos repasses destinados à aquisição de produtos alimentícios, oriundos da agricultura familiar, foram estes:

Ano	Valor transferido pelo FNDE (R\$)	Valor utilizado com aquisições da agricultura familiar (R\$)	Percentual
2015	703.292,00	161.556,00	25,60
2016	517.560,07	155.609,40	26,40
2017	473.423,40	226.290,92	47,80
2018	498.174,00	115.829,80	23,30

igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

2019	483.349,23	100.553,51	20,80
------	------------	------------	-------

(Dados obtidos do sistema SiGPC, cuja formatação foi feita pelos autores)

MÉTODO DE AVALIAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A partir do cotejo dos valores destinados à aquisição de víveres oriundos da agricultura familiar e os percentuais aplicados, percebe-se que a municipalidade cumpriu apenas em 2017 o percentual mínimo estabelecido pela lei de regência. Utilizou 17,80% a mais do que o mínimo dos recursos com esse tipo de compra.

Na prestação de contas, via sistema SIGPC, há informações sobre a execução do programa. Essas são dadas por meio de um questionário. Relativa à aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar, em todo o período apurado, a exceção de 2017, a informação repassa foi a de que houve a compra, mas não se executou no percentual mínimo obrigatório de 30% do recurso. A justificativa apontada, a partir das alternativas dispostas, foi outros motivos.¹⁸

RECOMENDAÇÕES

Os números coletados demonstraram resultados insatisfatórios e ineficazes. Esse trabalho retirou os dados das informações conditas no programa SiGCP. Apesar de constar nesse sistema os valores e os percentuais realizados, não foi possível apurar o motivo pelo qual não se cumpriu. Portanto, há variáveis não analisadas, que podem ser objeto de vindouras pesquisas.

Dentre as possíveis variáveis citam-se estas:

- Qual quantitativo de agricultores familiares cadastrados na região?
- Os produtos adquiridos são oriundos de quantas famílias?
- Quais são os alimentos constantes nas chamadas públicas?
- Que tipos de produtos podem ser produzidos pelas famílias?
- As famílias possuem capacidade, técnica e logística, absorver o mercado ou aumentar a sua participação?

Por fim, a partir da satisfação desses elementos poder-se-á ter maior certeza da efetiva participação desse grupo social no mercado de alimentos inerentes ao programa nacional de

¹⁸ Segundo os dados do Sistema SIGCP, o município está adimplente.

alimentação escolar e, por via de consequência, na satisfação do direito fundamenta à alimentação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A alimentação constitui-se como uma necessidade humana de primeira grandeza e, como tal, precisa ser satisfeita. A forma disso ocorrer é através de bens, nesse caso alimentos, capazes de garantir, por um lado, uma alimentação nutricionalmente adequada à população e, por outro, esses alimentos serem indutores de boas práticas no seu cultivo, respeito às culturas, meios de distribuição de renda, ou seja, vetores da soberania alimentar.

Nesse contexto, a alimentação foi erigida à condição jurídica de um direito fundamental, inserida no artigo 6º do texto constitucional. Dentre várias formas de materializá-lo a criação das políticas públicas de alimentação escolar e a aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar são modelos dessa operacionalização.

Esses programas tiveram como diretrizes, dentre outras, garantir, de uma só vez, a segurança alimentar e nutricional, no âmbito da alimentação escolar pública básica, e a soberania alimentar, haja vista a aquisição de alimentos.

A garantia dá-se através da aquisição de alimentos aptos a atender as necessidades nutricionais dos alunos. Já a soberania alimentar se realiza na produção de alimentos, em especial os oriundos da agricultura familiar, esta reconhecida em abastecer o mercado interno com alimentos.

Isso não quer dizer que se deva desprezar a agricultura mercantil, o agronegócio. Entretanto, o seu raio de atuação na aludida soberania volta-se, principalmente, à produção de *commodities* agrícolas e na manutenção da balança comercial.

Quanto maior for a quantidade de alimentos produzidos por pequenos produtores, maior será a diversidade, com tendência de boa qualidade dos produtos, bem como a distribuição dos recursos aportados pelo governo à aquisição de comestíveis executados de forma descentralizada, pulverizada.

Para se verificar se a política pública de aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo programa nacional de alimentação escolar – PNAE enquadra-se no contexto de segurança alimentar, buscou-se fazer uma análise dos valores destinados com essa finalidade a partir de um recorte espacial, município de Itaquí, e temporal, anos de 2015 a 2019.

A partir dos dados colhidos junto ao sistema de gestão de prestação de contas – SiGPC, foi possível constatar que a municipalidade descumpriu as diretrizes da legislação, pois não aplicou o percentual de 30% dos recursos na aquisição de alimentos, advindos da agricultura familiar, com exceção do ano de 2017.

Contudo, apesar desses dados revelarem o não cumprimento dos parâmetros exigidos, há necessidade do cotejo de outras variáveis para ser ter maior clareza da participação dos agricultores familiares na soberania alimentar desse município, e, principalmente, a efetivação do direito fundamental à alimentação.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria de Fátima Machado de. **A segurança alimentar e nutricional e o uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome e a pobreza**. Revista de Nutrição, Campinas, nov./dez., 2009.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre (Org.). CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*, volume 2/Casa Civil da Presidência da República** [et al.]. – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guiaexpost.pdf>>. Acesso em: 12 de jul. 2019.

_____. Constituição (1988). **Emenda constitucional n 64, de 04 de fevereiro de 2010**. Altera o art. 6º da constituição federal, para incluir a alimentação como direito social.

_____. **Emenda constitucional n.º 47/2003**. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/pec-alimentacao/documentos/relatorio>>. Acesso em: 12 de jul. 2019.

_____. **Lei nº 11.947/09** - Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 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. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br>> Acesso em: 12 de jul. 2019.

_____. **Lei nº 11.346/06** - Cria o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional (Sisan) com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992.** atos internacionais. pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais. promulgação.

_____. **Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007.** Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do conselho nacional de segurança alimentar e nutricional e suas alterações dadas pelo Decreto nº 8.930, de 12 de dezembro de 2016.

_____. **Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007.** Cria, no âmbito do sistema nacional de segurança alimentar e nutricional - SISAN, a câmara interministerial de segurança alimentar e nutricional.

_____. **Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010.** Regulamenta a lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional (Sisan) e institui a política nacional de segurança alimentar e nutricional (PNSAN), estabelece os parâmetros para a elaboração do plano nacional de segurança alimentar e nutricional (Plansan) e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 8.553, de 3 de novembro de 2015.** Institui o pacto nacional para alimentação saudável.

_____. **IBGE.** Censo agropecuário 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/pdf/estabelecimentos.pdf> Acesso em : 12 de jul. de 2019.

_____. **Ministério da Saúde.** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. PNAE. Agricultura familiar. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-eixos-de-atuacao/pnae-agricultura-familiar>> Acesso em: 05 de ago. de 2019.

_____. **Ministério da Saúde.** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. PNAE. Agricultura familiar. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>> Acesso em: 05 de maio. de 2020.

_____. **Ministério da saúde.** Secretaria de atenção à saúde. departamento de atenção básica. guia alimentar para a população brasileira. – 2. ed., 1. reimpr. – Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

_____. **Ministério do desenvolvimento agrário.** Agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos por brasileiro. Brasília: 2017. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/07/agricultura-familiar-produz-70-dos-alimentos-consumidos-por-brasileiro>> Acesso em: 10 de abr. de 2019.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional.** 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BURITY, Valéria [et al.]. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional.** Brasília, DF: ABRANDH, 2010.

CASTRO, Josué de. Geografia da fome. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. A exigibilidade do direito humano à alimentação adequada, ampliando a democracia no Sisan. Brasília, DF: MDSA, CAISAN, 2017.

_____. **Resolução nº 9, de 13 de dezembro de 2011.** Dispõe sobre os procedimentos e o conteúdo dos termos para a adesão dos estados, do distrito federal e dos municípios ao sistema nacional de segurança alimentar e nutricional.

_____. **Resolução nº 1, de 10 de fevereiro de 2017.** Aprova o II plano nacional de segurança alimentar.

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Legislação básica do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** Brasília: Presidência da República, 2017.

_____. **Resolução nº 01, de 25 de março de 2013.** Aprova o regimento interno do Consea.

_____. **Resolução nº 3, de 30 de novembro de 2016.** estabelece critérios para eleição da presidência do Consea.

DALBIANCO, Piccin Vinícius. GONZAGA, José Guilherme Franco; RIGON, Algacir José. Estado, questão agrária e o desafio pela terra. In: ROCHA, Humberto José da. SEMINOTTI, Jonas José. TEDESCO, João Carlos. **Movimentos e lutas sociais pela terra no sul do Brasil: questões contemporâneas.** Chapecó: Ed. UFFS, 2018. p. 146-174.

GAMBA, Juliane Caravieri Martins. MONTAL, Zélia Maria Cardoso. **Direito humano à alimentação adequada e responsabilidade internacional.** Semina: Ciências Sociais e Humanas, Londrina, v. 30, n. 1, p. 53-70, jan./jun. 2009.

GIRARDI, Eduardo Paulo. **Atlas da questão agrária brasileira.** Disponível em <http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/questao_agraria.htm> Acesso em: 12 de jul. de 2019.

SECHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.** São Paulo: Cengage Learnig, 2016.

TREVISAN, Andrei Pittol. VAN BELLEN, Hans Michael. **Avaliação em políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção.** Revista de administração pública, RAP, Rio de Janeiro, v. 42, p. 529-550, Maio/Jun. 2008.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas.** Cortez Editora, São Paulo, 2002.