

# V SEMANA UNIVERSITÁRIA DA URCA

## XXIII Semana de Iniciação Científica

07 a 11 de Dezembro de 2020

Tema: "Os impactos e desafios da pandemia COVID no ensino, pesquisa e extensão"



### AQUISIÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR PELO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NAS REGIÕES METROPOLITANAS DO CEARÁ, 2011-2017

Manoel Alexandre de Lucena<sup>1</sup>, Eliane Pinheiro de Sousa<sup>2</sup>

#### Resumo:

A partir do artigo 14 da Lei 11.947/09, passa-se a requerer que pelo menos 30% dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar. Diante desse requerimento, este estudo se propõe avaliar o desempenho do PNAE quanto à aquisição de gêneros da agricultura familiar nos municípios que compõem as regiões metropolitanas cearense (RMF, RMS e RMC) no período de 2011 a 2017. Para cumprir tal objetivo, utilizou-se análise descritiva e gráfica do montante transferido no âmbito do PNAE e do valor executado pelos municípios nas aquisições da agricultura familiar, cujos dados foram extraídos do FNDE. Os resultados revelam que a RMC se destaca com maiores percentuais de municípios que cumpriram a legislação supracitada nesse período, seguido pela RMS e RMF. Portanto, conclui-se que os municípios de grande porte possuem menor capacidade de realização de compras do PNAE.

**Palavras-chave:** PNAE. Agricultura familiar. Regiões metropolitanas cearense.

#### 1 Introdução

Considerando a relevância da agricultura familiar para o Brasil, conforme Nunes *et al.* (2015), constatam-se esforços significativos por parte do governo com o intuito de mobilizar investimentos neste setor mediante instrumentos de política agrícola que impactem na criação e ampliação da estrutura de produção econômica e organização dos produtores familiares. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem se configurado como um dos mais importantes destes mecanismos.

O elo entre esta política e a agricultura familiar gravita em torno da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, cujo artigo 14 disserta que, dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para operacionalização do PNAE, no mínimo 30% devem ser investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, devendo priorizar os assentamentos da reforma agrária, assim como as comunidades indígenas e quilombolas (BRASIL, 2009).

Dessa forma, em consonância com Silva *et al.* (2020), esses mecanismos de compras institucionais, gerados a partir da relação entre os agricultores familiares e a ideia de segurança alimentar e nutricional, representam uma oportunidade de acesso aos mercados. Dito de outra forma, o Estado compra a produção familiar e direciona às unidades escolares.

Não obstante estas características positivas e preconizadas pela legislação, o programa enfrenta diversos entraves em algumas regiões

---

1 Universidade Regional do Cariri, email: manoelalex123@gmail.com.

2 Universidade Regional do Cariri, email: pinheiroeliane@hotmail.com.

# V SEMANA UNIVERSITÁRIA DA URCA

## XXIII Semana de Iniciação Científica

07 a 11 de Dezembro de 2020

Tema: "Os impactos e desafios da pandemia COVID no ensino, pesquisa e extensão"



brasileiras, como o Nordeste e, particularmente o Ceará. Nessa perspectiva, Gomes e Bezerra (2019) apontam que o Ceará apresenta limitada capacidade de produção de alimentos em grande escala, pouco conhecimento da legislação pelos agricultores familiares e problemas relacionados à natureza logística. Destacam ainda que os agricultores do estado, com exceção dos que têm acesso à irrigação, não conseguem produzir alimentos suficientes para abastecer as compras escolares durante todo o ano.

No que diz respeito ao desempenho do PNAE no estado, considerando os portes dos municípios, Machado *et al.* (2018) mostram que os municípios cearenses com mais de 100 mil habitantes, classificados de grande porte, apresentam menores percentuais de compras de gêneros da produção familiar pelo PNAE em relação aos de pequeno e médio portes. Em dissonância com essa inferência, Baccarin *et al.* (2017) argumentam que municípios com maior população possuem consequentemente maiores números de alunos e, assim, em termos absolutos, deveriam incorrer em gastos mais elevados na aquisição de produtos da agricultura familiar. Contudo, assinalam que municípios com grandes contingentes populacionais e pertencentes às regiões metropolitanas podem ter área rural inexpressiva e demandar produtos de outros municípios.

À luz de tais aspectos, é conveniente indagar se os municípios que compõem as regiões metropolitanas cearenses conseguem cumprir o artigo 14 da lei nº 11.497/09, isto é, investem ao menos 30% dos recursos transferidos no âmbito do PNAE na aquisição de gêneros da agricultura familiar. Nesse sentido, essa pesquisa se preocupa com o exame desta questão.

## 2 Objetivo

Avaliar o desempenho do PNAE quanto à aquisição de gêneros da agricultura familiar nos municípios que fazem parte das regiões metropolitanas cearense no período de 2011 a 2017.

## 3 Metodologia

Para alcançar o objetivo proposto, esta pesquisa possui abordagem quantitativa. Conforme Gastão (2007), a pesquisa quantitativa utiliza intensivamente a estatística para expressar em números os resultados obtidos, pois seu objeto de análise pode ser quantificado, como é o caso deste estudo.

Em relação aos objetivos, caracteriza-se como descritiva, fazendo-se uso da análise descritiva e gráfica do montante transferido no âmbito do PNAE e do valor executado pelos municípios nas aquisições da agricultura familiar. Esses dados foram colhidos junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE, 2020). Ademais, considerando a disponibilidade de observações para as variáveis supracitadas, este estudo é delimitado temporalmente ao período de 2011 a 2017.

No que tange à área de estudo, consideram-se as três regiões metropolitanas do Ceará, a saber: Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), Região Metropolitana de Sobral (RMS) e Região Metropolitana do Cariri (RMC), que apresentam, respectivamente, 19, 18 e 9 municípios.

# V SEMANA UNIVERSITÁRIA DA URCA

## XXIII Semana de Iniciação Científica

07 a 11 de Dezembro de 2020

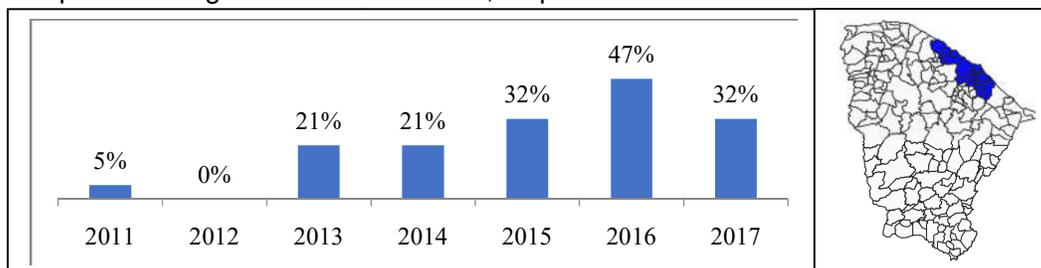
Tema: "Os impactos e desafios da pandemia COVID no ensino, pesquisa e extensão"



### 4 Resultados

A Figura 1 retrata o percentual dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) que aplicaram mais de 30% dos recursos transferidos pelo FNDE nas aquisições da agricultura familiar. Observa-se que, no período de 2012 a 2016, ocorreu um crescimento da quantidade de municípios que executaram a legislação. Essa trajetória ascendente, com pico em 2016 pode ser um reflexo do aumento do valor repassado a partir de 2012 aos alunos matriculados em creches e pré-escolas considerando as novas diretrizes da política governamental de priorização da educação infantil (FNDE, 2020).

**Figura 1:** Percentual de municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) que cumpriram o artigo 14 da Lei 11.947/09, no período de 2011 a 2017

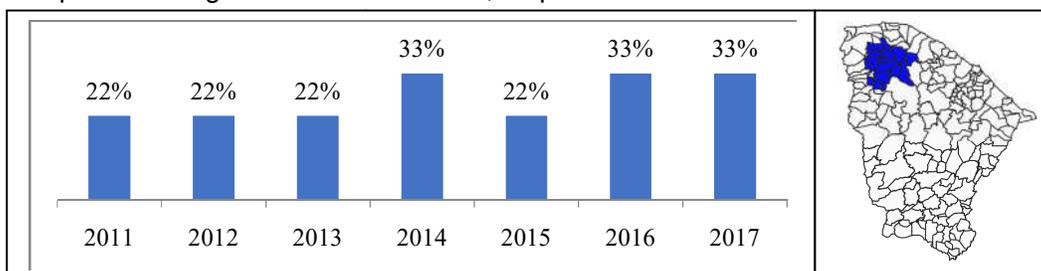


Fonte: Elaborada pelos autores.

Todavia, em 2017, a RMF reduziu relativamente o quantitativo de municípios que cumpriram o artigo 14 da Lei 11.947/09. Essa inflexão sinaliza a instabilidade das compras de alimentos de produtores locais, o que pode ser relacionado ao fato que muitos agricultores familiares não conseguem produzir alimentos o ano todo devido à escassez de chuvas no Ceará, sendo necessário recorrer a produção irrigada (GOMES; BEZERRA, 2019).

No caso da Região Metropolitana de Sobral (RMS), a Figura 2 revela que os percentuais dos municípios aderentes à legislação do PNAE oscilaram entre 22% (quatro municípios) e 33% (seis municípios). Por outro lado, dados do FNDE (2020) mostram que a maioria dos municípios da RMS aumentou o montante recebido durante o período de análise, porém o percentual investido e a quantidade de municípios que investiram permaneceram inalterados.

**Figura 2:** Percentual de municípios da Região Metropolitana de Sobral (RMS) que cumpriram o artigo 14 da Lei 11.947/09, no período de 2011 a 2017



Fonte: Elaborada pelos autores.

# V SEMANA UNIVERSITÁRIA DA URCA

## XXIII Semana de Iniciação Científica

07 a 11 de Dezembro de 2020

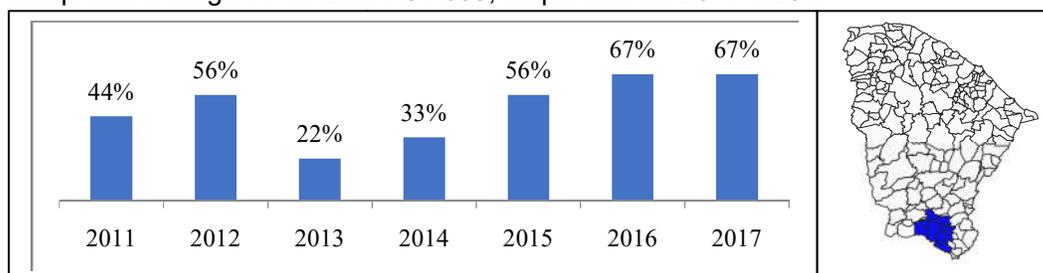
Tema: "Os impactos e desafios da pandemia COVID no ensino, pesquisa e extensão"



Essa situação é atribuída por Silva *et al.* (2020) à racionalidade limitada dos agentes. Tal terminologia, com raízes na Nova Economia Institucional, é utilizada pelos autores supracitados para justificar a ausência de informações por parte dos gestores escolares que não entendem que, ao comprar produtos da agricultura familiar, estão fomentando o desenvolvimento local. Ao desconhecer que existe produção local familiar, estes agentes compram em outros mercados e alegam que não houve manifestação de interesse dos agricultores em participarem das chamadas públicas.

O exame da Figura 3 demonstra que o percentual de municípios da Região Metropolitana do Cariri (RMC) que atenderam o artigo 14 da Lei 11.947/09 aumentou em 2012 em relação a 2011, seguido por uma queda em 2013, que foi revertida nos anos seguinte até o final da série analisada. Em muitos casos, conforme Baccarin *et al.* (2017), a administração municipal é contrária a esta lei, estabelecida em termos federais, dificultando sua efetividade.

**Figura 3:** Percentual de municípios da Região Metropolitana do Cariri (RMC) que cumpriram o artigo 14 da Lei 11.947/09, no período de 2011 a 2017



Fonte: Elaborada pelos autores.

Cabe ressaltar que a RMC concentra menos municípios em relação à RMF e à RMS. Além disso, com exceção de Juazeiro do Norte e Crato, os demais são menos populosos. Isso significa que, na percepção de Baccarin *et al.* (2017), essa região possui maior área que pode ser destinada à agricultura familiar e consegue abastecer as compras do PNAE com produtos locais. Também se contata a inferência de Machado *et al.* (2018), que municípios de pequeno e médio portes apresentam maior capacidade de realizar compras da agricultura familiar. Tais elementos justificam o fato da RMC apresentar maiores percentuais de municípios que cumprem o instrumento legal do PNAE.

## 5 Conclusão

Esta pesquisa buscou verificar se os municípios das regiões metropolitanas do Ceará (RMF, RMS e RMC) cumprem o artigo 14 da Lei 11.947/09, isto é, investem no mínimo 30% dos recursos transferidos pelo FNDE no âmbito do PNAE na aquisição de produtos da agricultura familiar.

A partir dos resultados obtidos, verifica-se que a RMC apresenta maiores percentuais de municípios que conseguiram cumprir o dispositivo jurídico supracitado no período de 2011 a 2017, seguido pela RMS e RMF. Essa realidade pode ser atribuída ao fato de que as maiores regiões possuem

# V SEMANA UNIVERSITÁRIA DA URCA

## XXIII Semana de Iniciação Científica

07 a 11 de Dezembro de 2020

Tema: "Os impactos e desafios da pandemia COVID no ensino, pesquisa e extensão"



menos áreas destinadas à agricultura familiar, bem como as justificativas fundamentadas na literatura que os municípios de grande porte demonstram menor capacidade de realização de compras do PNAE.

### 6 Agradecimentos

À Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP) e à Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa (PRPGP) da Universidade Regional do Cariri (URCA).

### 7 Referências

BACCARIN, J. G. *et al.* Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 55, n. 01, p. 103-122, jan./mar. 2017.

BRASIL. **Lei nº 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 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm). Acesso em: 03 nov. 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE.

**Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).** Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae>. Acesso em: 14 nov. 2020.

GASTÃO, M. M. Conceitos básicos em pesquisa. *In:* NEVES, E. B.; DOMINGUES, C. A. (Org.). **Manual de metodologia da pesquisa científica.** Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Pessoal; Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, p. 9-22, 2007.

GOMES, L. S.; BEZERRA, J. A. B. Alimentação escolar e desenvolvimento social local: o caso da aquisição de gêneros da agricultura familiar. **Educação & Formação**, Fortaleza, v. 4, n.11, p. 97-116, maio/ago. 2019.

MACHADO, P. M. *et al.* Compras de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n.12, p. 4153-4164, dez. 2018.

NUNES, E. M. *et al.* Ações de inclusão produtiva na agricultura familiar: a importância do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) no Território da Cidadania Alto Oeste (RN). *In:* Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural 53., 2015. **Anais [...]**. João Pessoa, PB: SOBER, 2015.

SILVA, F. C. *et al.* A análise da comercialização institucional da agricultura familiar via PNAE no Território Rural Médio Araguaia, Goiás: possibilidades e limites da abordagem da nova economia institucional. **Interações**, Campo Grande, MS, v. 21, n. 4, p. 831-848, out./dez. 2020.