



# Análise das Efetividades Sociais do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Municípios Goianos: Inclusão Social e Formas Espúrias

Rosana Machado de Souza <sup>1</sup>  
Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida <sup>2</sup>

## RESUMO

Este trabalho discorre sobre as efetividades sociais do PNAE nos municípios de Anápolis-GO e Jaraguá-GO para os agricultores familiares sob a ótica dos elementos de segurança alimentar tratada de maneira ampla. A comparabilidade tornou-se importante analiticamente pela presença de um ator dinamizador da rede de segurança alimentar em Jaraguá-GO. Utilizou-se da EBIA (Escala Brasileira de Insegurança Alimentar) que é um método de mensuração da situação alimentar domiciliar, que objetiva captar distintas dimensões da Insegurança Alimentar (IA) e de métodos e instrumentos já utilizados em outros estudos (Segall-Corrêa & Marin-Leon 2009; Almeida et al. 2015), que compreendem indicadores sócio demográficos, socioeconômicos, ambientais e de hábitos alimentares para caracterizar de forma ampla a SAN dos agricultores familiares. A hipótese principal é que as formas de organização social dos agricultores familiares em cooperativa de Jaraguá-GO promoveu a inclusão social destas famílias ao acessar o mercado de institucional do PNAE e a compor efetivamente a agenda políticas públicas, em contrapartida, o município de Anápolis-GO adquire seus produtos de uma cooperativa localizada em Goiânia-GO, o que não garante a segurança alimentar a partir dos eixos autenticidade e solidariedade e se caracterizou como forma espúria.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Segurança Alimentar; Agricultores Familiares; Programa Nacional de Alimentação Escolar; Cooperativas.

---

<sup>1</sup> Mestrado em Agronegócio pela Universidade Federal de Goiás, UFG, Brasil. Docente no Centro Universitário de Anápolis – UniEVANGÉLICA, Brasil. [rosana.souza@unievangelica.edu.br](mailto:rosana.souza@unievangelica.edu.br)

<sup>2</sup> Doutorado em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP, Brasil. Docente na Universidade Federal de São Carlos, UFSCAR, Brasil. [manoel77@yahoo.com.br](mailto:manoel77@yahoo.com.br)

**E**ste trabalho discorre sobre a efetividade social do PNAE – Programa Nacional da Alimentação Escolar para os agricultores familiares sob a ótica dos elementos de segurança alimentar tratada de maneira ampla<sup>3</sup>.

A efetividade social procura acompanhar os resultados tanto econômicos quanto sociais da política pública. Quando os critérios de avaliação focam os aspectos econômicos, as necessidades e interesses dos atores sociais são considerados indiretamente, quando são enfatizadas as dimensões sociais, o foco da política pública centraliza-se predominantemente nos interesses e nas necessidades dos atores das políticas.

Definiu-se como universo empírico as cidades de Anápolis-GO e Jaraguá-GO, municípios de grande e pequeno porte e de bons índices de desenvolvimentos do Estado de Goiás pela metodologia do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH-M (2015). As políticas e programas de segurança alimentar estão numa fase de implementação e de grande importância para o escoamento institucional da produção desses pequenos produtores de base familiar numa ponta, e na outra ponta, uma forma de distribuição para o abastecimento de grande parcela da população em estágio de insegurança alimentar. A comparabilidade tornou-se importante analiticamente pela presença do ator dinamizador da rede de segurança alimentar em Jaraguá-GO, formada por uma cooperativa de agricultores familiares territorial, que tem a centralidade da mesma e influencia significativa na conformação da política no município. Em contrapartida, o município de Anápolis-GO adquire seus produtos de uma cooperativa localizada em Goiânia-GO, o que não garante a segurança alimentar a partir dos eixos autenticidade e solidariedade.

A hipótese principal é que a forma de organização social dos agricultores familiares em cooperativa de Jaraguá-GO promoveu a inclusão social destas famílias ao acessar o mercado de institucional do PNAE no referido município e a compor efetivamente a agenda política públicas, que ganham patamares de efetividades e de entraves diferenciados sob efeitos dos condicionantes e das características econômicas, sociais, ambientais, ambientes institucionais específicas locais. Na cidade de Anápolis-GO, o cenário de acesso ao PNAE surgem formas de organização social, que na concepção de Almeida et al. (2007) são conceituadas como formas de organizações espúrias, as que não se cristalizam em elementos com suporte, pois mesmo que se apresentem como alternativas efetivas de inclusão social não oferecem um conjunto relevante de recursos de poder. Neste contexto as

---

<sup>3</sup> Tratada de maneira ampla desde o consenso de pesquisadores da área articulado na *Conferência de Roma para Agricultura e Alimentação* da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO/ONU), realizada em 1997, a segurança alimentar tem sido discutida em função de cinco grandes eixos: saúde, higiene, autenticidade, meio ambiente e solidariedade, o que lhe abriu um novo leque de problemas e desafios que precisam ser solucionados na agenda de pesquisa das políticas públicas e dos programas de segurança alimentar no mundo neste Século XXI.

cooperativas, como forma de organização social representam uma estrutura de acesso ao PNAE, analisada por meio das ações de segurança alimentar, em específico nos requisitos dos eixos da autenticidade e da solidariedade, atuando de forma espúria.

A utilização de uma metodologia de avaliação de efetividades e dos entraves de políticas e redes locais foi fundamental para a comprovação ou refutação desta hipótese, e também, para a lacuna existente nos ambientes gestores (federal, estaduais e municipais) na avaliação dessas políticas públicas.

Partiu da premissa de que entraves institucionais e organizacionais geram disfunções e comprometem as eficácias e as efetividades sociais dos programas de segurança alimentar desenvolvidos nos municípios e territórios do Brasil e porque as redes não progridem a partir de determinado elo ou momento. Também, que os eixos autenticidade e solidariedade do conceito amplo de segurança alimentar e nutricional revelaram que as eliminações das percepções individuais de fome e de outras dificuldades atreladas a ela não podem ser alcançadas a contento por políticas públicas e/ou programas muito generalizados. Fez-se necessário considerar um quadro razoável de especificidades que estão nos sujeitos e nas localidades habitadas no Brasil e no mundo, o que necessita ser considerado também nas construções de índices de segurança alimentar.

Segundo Segall-Corrêa (2007), alguns elementos ou variáveis de análise de Segurança Alimentar (SA) são basilares para identificar o nível de Insegurança Alimentar (IA), tais como: o perfil da renda, escolaridade, saúde, trabalho, entre outros, a avaliação desses elementos fundamenta este estudo da efetividade social do PNAE. Outra abordagem corrobora na avaliação da política pública de alimentação escolar, as dimensões sociais da Segurança Alimentar não se efetivam em função dos entraves, os quais impedem a efetividade social do programa, em razão de tornarem filtros institucionais e organizacionais (regras, normas, políticas públicas, convenções de mercado) que dificultam a capacidade de operação e de obtenção de recursos dos atores sociais de uma política pública. Assim, esses entraves legais e burocráticos limitam o fornecimento de alimentos à merenda escolar por parte dos agricultores familiares no acesso ao mercado institucional de alimentação escolar.

### **REVISÃO BIBLIOGRÁFICA: POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E OS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO**

Para Bucci (2002), as políticas públicas são um conjunto de programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Muller (2003) afirma que uma política pública é uma ação governamental em um setor da sociedade situado em determinado espaço geográfico e que é constituída por uma totalidade de medidas concretas que se inscreve em um quadro

geral de ação, o que permite distingui-la de uma ação isolada. Silva et al. (2007) afirma que a política pública tem um público definido, isto é, grupos ou organizações cuja situação é afetada pelas ações que, obrigatoriamente, têm objetivos a alcançar.

Souza (2006) conclui que as políticas públicas são marcadas por alguns aspectos fundamentais, tais como: a força política que envolve o processo de tomada de decisão; a necessidade de instituições bem estruturadas e capacitadas para sua elaboração, implementação, avaliação e reformulação; e a abertura à participação popular. E ainda ressalta que não existe uma única forma (metodologia universal) de analisar políticas públicas, desde sua concepção, formulação, implementação até a sua avaliação.

Os fatores que condicionaram a fome no mundo são distintos entre os territórios. Nos continentes asiático e africano, de modo geral, a fome é o resultado da ausência de alimentos, embora existam países em que a fome resulta da desigualdade social em condições extremas que ocasiona a falta de renda, educação e informação mínimas, além de ausência de empregos dignos para grande parte da população. Entretanto, o acesso à renda mínima individual também não é garantia *per se* da segurança alimentar de um povo, embora em curto prazo seja uma medida bem-vinda, a longo prazo a renda mínima poderá se tornar o norte de um programa exclusivamente assistencialista, viciando ainda mais um sistema de perfil concentrador, desigual e excludente do qual a redução ou a precariedade do emprego e a escassez de saúde, educação e informação são os principais resultados (Almeida et al. 2015).

Desde 1997, fruto da conferência mundial realizada pela FAO/ONU em Roma, as políticas de segurança alimentar devem responder pela produção e distribuição, assim como pelo acesso e consumo de alimentos através de uma cadeia ligada a valores fundamentais da população e expressados por meios dos cinco eixos (saúde, higiene, meio ambiente, autenticidade e solidariedade), todos socialmente construídos e compartilhados na sociedade, nos mercados e nas políticas públicas (Paulillo & Pessanha 2002).

Os valores ligados ao eixo da saúde envolvem as dimensões dietética e farmacêutica vinculadas à composição nutricional dos alimentos (conteúdo proteico, de fibras, colesterol, etc.), sendo a educação alimentar da população carente fundamental; enquanto que o segundo eixo, da higiene e seguridade dos alimentos, prevê a ausência dos elementos tóxicos ou nocivos, noções indissociáveis da necessidade de informação, garantias e controles sobre as condições de produção e distribuição, assim como sobre as normas de embalagem.

O terceiro eixo é o ecológico ou orgânico, que corresponde à produção de alimentos sem riscos tóxicos e à reivindicação do respeito ao meio ambiente. A demanda alimentar deve, assim, concernir relevância tanto à qualidade do alimento quanto à maneira de produzi-lo, sendo a ecologia um valor crescente nos hábitos de vida da população, o que é verificável nos países desenvolvidos a partir da relevância dos movimentos de apoio dos consumidores pela preservação do meio ambiente.

O quarto eixo é o da autenticidade, os ideais do saber fazer que se referem aos valores naturais e tradicionais da produção agroalimentar, assim como à valorização da origem dos produtos e às especificações dos processos produtivos agrícolas e agroindustriais (desde a utilização da terra até a forma de processamento).

Por fim, o quinto eixo é o da solidariedade, no qual os valores morais impulsionam a participação da população bem nutrida em ações humanitárias no processo de consumo através da compra de um produto socialmente correto ao invés vez de outro. Nesses produtos o preço a ser pago é mais elevado por privilegiarem a produção agrícola e o seu processamento advindo de assentamentos rurais ou pequenas propriedades, agregando-lhes valor, ainda, o fato de serem produtos ecologicamente corretos, sem o uso de mão de obra infantil, etc. O envolvimento de produtores e consumidores em associações, cooperativas e redes de articulação de interesses comuns são elementos estruturantes importantes, também, na construção da segurança alimentar e nutricional, estejam eles relacionados à produção e oferta de alimentos ou à demanda por determinados produtos. Desse modo, os valores de saúde, higiene, autenticidade e solidariedade para a segurança alimentar são socialmente construídos e compartilhados em orquestrações amplas na sociedade ou também em redes de políticas públicas que surgem focadas para a funcionalidade e a adaptação de um padrão alimentar com equidade para a população mal nutrida (Almeida et al. 2015).

Eficácias e efetividades sociais de políticas públicas ou de programas de segurança alimentar devem ser avaliadas por meio das verificações das formas de institucionalização e de integração dos atores participantes e da estabilidade, abertura e coesão que pode ocorrer em cada rede formada nos locais de intervenção.

A efetividade social procura acompanhar os resultados tanto econômicos quanto sociais da política pública. Quando os critérios de avaliação focam os aspectos econômicos, as necessidades e interesses dos trabalhadores são considerados indiretamente; quando são enfatizadas as dimensões sociais, o foco da política pública centraliza-se predominantemente nos interesses e nas necessidades dos trabalhadores.

Um dos aspectos mais importante da avaliação da ação pública é exatamente a identificação dos seus efeitos. Em função do referencial escolhido, além de identificar os efeitos da política que se deseja avaliar, deve-se medir. O sucesso ou o fracasso da política pode ser avaliado considerando se os seus objetivos foram alcançados, ou seja, de acordo com os seus efeitos diretos e, também, considerando os efeitos indiretos sobre a sociedade. Comumente, são utilizados indicadores<sup>4</sup> de resultados para a realização da avaliação (Silva et al. 2006).

Para Almeida (2008, p.209) “[...] todos esses valores são socialmente construídos e compartilhados em redes de políticas focadas para a funcionalidade e adaptação de um padrão alimentar com equidade para a população mal nutrida”. E para dar conta dessa investigação do nível de SAN, conta a metodologia da escala de medida direta da Insegurança Alimentar e fome, a Escala Brasileira de Medida de Insegurança Alimentar (EBIA).

É um método de mensuração da situação alimentar domiciliar, que objetiva captar distintas dimensões da Insegurança Alimentar (IA), desde o receio de sofrer a privação alimentar no futuro, passando pelo comprometimento da qualidade da dieta, limitação da qualidade de alimentos consumidos, até o nível mais grave de fome já atingido. Vai ser aplicado diretamente a uma pessoa da família, que seja responsável pela alimentação do domicílio, por meio de um questionário com questões fechadas. Serão correlacionados indicadores sociais, de produção, econômicos, tecnológicos, de trabalho e saúde, de acesso a créditos, dentre outros com níveis de (In) Segurança Alimentar auferidos na EBIA.

## **MATERIAL E MÉTODOS**

A metodologia adotada para o cálculo da amostra foi a amostragem estratificada, para população finita, com o nível de confiança de 95%, obtendo-se uma amostra de 91 famílias (45 em Jaraguá e 46 em Anápolis). A população de AF das cidades de Anápolis e Jaraguá foi obtida no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) do ano de 2011, o qual contava com 711 e 314, respectivamente, totalizando para ambos os municípios, uma população de 1025 produtores familiares com DAP/ativa.

Este trabalho se baseia na análise quantitativa e qualitativa dos dados obtidos com as pesquisas de campo, realizadas com a aplicação de questionários e dos registros dos diários de campo. O apoio para a realização da pesquisa de campo se deu por meio do Sindicato Rural e do Serviço Nacional de

---

<sup>4</sup> Um indicador pode ser definido como uma medida dotada de significado social substantivo. Essa medida, com valor quantitativo ou qualitativo, é usada para substituir ou operacionalizar um conceito social abstrato, em geral de interesse teórico (para a pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação, análise e avaliação de políticas) (Jannuzzi 2005).

Aprendizado Rural (SENAR) de ambas as cidades, que informaram os dias das reuniões sindicais, e os cursos realizados em parceria com o SENAR. Assim, a pesquisadora participou de reuniões e cursos promovidos por estas entidades, e desta forma foi possível conversar com os produtores familiares e aplicar os questionários. Os questionários dos produtores familiares de Anápolis se efetivaram entre os meses de outubro a dezembro, localidade de residência da pesquisadora, e os demais entre janeiro e março.

O questionário utilizado na pesquisa tomou por referência métodos e instrumentos já utilizados em outros estudos (Segall-Corrêa & Marin-Leon 2009; Almeida et al. 2015), que compreendem indicadores sócio demográficos, socioeconômicos, ambientais e de hábitos alimentares para caracterizar de forma ampla a SAN dos agricultores familiares. Foi dividido nos seguintes módulos: (1) Informações gerais do domicílio; (2) Caracterização da segurança ou insegurança alimentar – EBIA; (3) Características sócio demográficas; (4) Redes de cooperação e proteção social; (5) Caracterização do trabalho e da renda; e (6) Produção, subsistência e autoconsumo.

A EBIA (Escala Brasileira de Insegurança Alimentar)<sup>5</sup> é um método de mensuração da situação alimentar domiciliar, que objetiva captar distintas dimensões da Insegurança Alimentar (IA), desde o receio de sofrer a privação alimentar no futuro, passando pelo comprometimento da qualidade da dieta, limitação da qualidade de alimentos consumidos, até o nível mais grave de fome já atingido. Vai ser aplicado diretamente a uma pessoa da família, que seja responsável pela alimentação do domicílio, por meio de um questionário com questões fechadas. Serão correlacionados indicadores sociais, de produção, econômicos, tecnológicos, de trabalho e saúde, de acesso a créditos, dentre outros com níveis de (In) Segurança Alimentar auferidos na EBIA.

A EBIA objetiva captar as distintas dimensões da IA, desde o receio de sofrer a privação alimentar no futuro, passando pelo comprometimento e limitação da qualidade da dieta até o nível mais grave de fome já atingido, ou seja, é uma escala que mede a percepção da pessoa de referência. É aplicado diretamente a uma pessoa da família que seja responsável pela alimentação no domicílio, por meio de um questionário com 15 questões fechadas.

---

<sup>5</sup> De acordo com Segall-Corrêa e Marín-León (2009), a EBIA é utilizada pelos principais centros de pesquisas acadêmicas do Brasil e, inclusive, extrapolou este espaço, visto que tal instrumento de pesquisa foi utilizado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dentre outras. Classifica as famílias em quatro níveis de (In) Segurança Alimentar: Segurança Alimentar (SA): quando não há restrição alimentar de qualquer natureza, nem mesmo a preocupação com a falta de alimentos no futuro; Insegurança Alimentar Leve (IAL): quando a qualidade da alimentação é afetada, juntamente com a preocupação de que possa faltar alimento num futuro próximo; Insegurança Alimentar Moderada (IAM): começa a haver restrição quantitativa na alimentação dos adultos da família; Insegurança Alimentar Grave (IAG): deficiência quantitativa e com alta possibilidade de fome entre adultos e crianças da família.

Rosana Machado de Souza; Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida

- Segurança Alimentar (SA): quando não há restrição alimentar de qualquer natureza, nem mesmo a preocupação com a falta de alimentos no futuro. De acordo com as autoras, a EBIA classifica a família em 4 categorias:
- Insegurança Alimentar Leve (IAL): quando há preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos, portanto, risco para a sustentabilidade alimentar e, ainda, comprometimento da qualidade da dieta;
- Insegurança Alimentar Moderada (IAM): quando aparecem restrições quantitativas especialmente relevantes entre pessoas adultas, e;
- Insegurança Alimentar Grave (IAG): quando há redução importante da quantidade de alimentos disponíveis, tanto para a alimentação de adultos, como para a de crianças que residem no domicílio. Nesta, há evidente quebra nos padrões usuais de alimentação das famílias, com alta possibilidade de ocorrência de fome.

A pontuação para a classificação dos níveis de segurança ou insegurança alimentar foi determinada pela somatória de valor 1 para cada resposta afirmativa/positiva e pelos pontos de corte que definem os diferentes estratos.

Para diagnosticar o nível de efetividade social para a Segurança Alimentar da AF foram selecionadas as categorias para a análise correlacionada com os resultados da escala EBIA, ou seja, as variáveis-macros para análise do programa, conforme Quadro abaixo. Tais categorias foram definidas a partir de fatores que englobam o próprio conceito de segurança alimentar, tratada de maneira ampla, abrangendo dimensões qualitativas e quantitativas. Esta categorização serve de parâmetro para Segurança Alimentar da AF, e a sua estruturação implicou na seleção de categorias viáveis à análise social, associadas às observações da pesquisa de campo.

**Quadro 1.** Categorias sociais e econômicas a serem confrontadas com a EBIA e parâmetros auxiliares de análise

INDICADOR A SER CONFRONTADO COM AS VARIÁVEIS DE ANÁLISES	CATEGORIAS DE ANÁLISES	VARIÁVEIS DE ANÁLISES
EBIA - Nível de (In) Segurança Alimentar	1 – Trabalho	1-Período de dedicação à gleba (pluriatividade);
	2 - Perfil produtivo	2-Nível de diversificação da produção;
	3 - Integração e Percepções do PNAE para a agricultura familiar	3-Quantidade de famílias beneficiadas no PNAE;
	4- Rede de cooperação e proteção social	4-Nível de participação em organizações sociais.

Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa de campo (2012), adaptada de Almeida 2008.

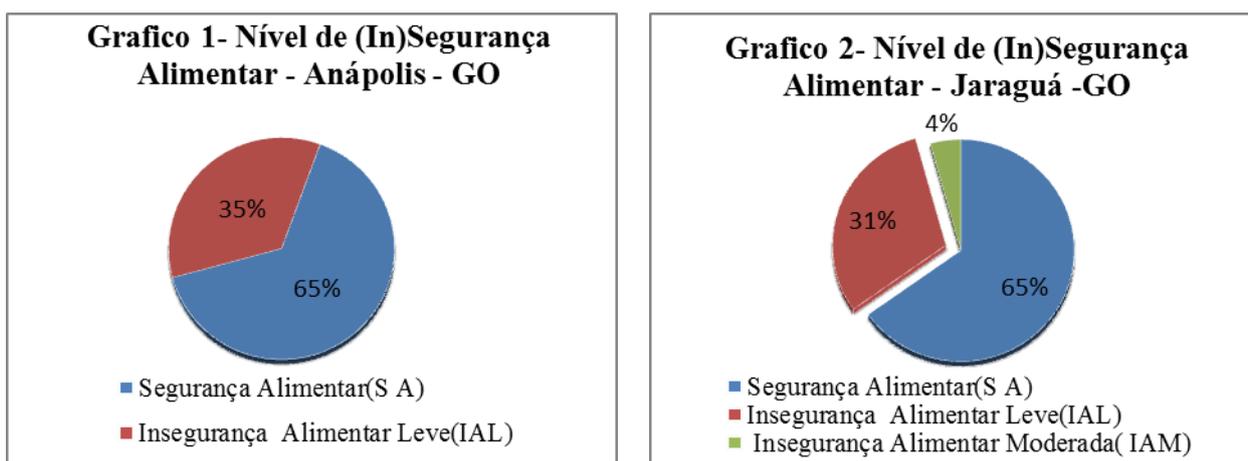
As fases metodológicas para a construção e a qualificação dos indicadores e das variáveis foram direcionadas inicialmente a uma análise comparativa na qual os resultados são confrontados com os obtidos pela EBIA, para obter indicadores que relacione o nível de Segurança Alimentar dos agricultores familiares de municípios de Anápolis e Jaraguá.

### **ANÁLISE DOS RESULTADOS: SEGURANÇA ALIMENTAR DAS FAMÍLIAS DE AGRICULTORES FAMILIARES DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)**

Dentro da perspectiva metodológica, este tópico tem o objetivo de dar bases à análise da Segurança Alimentar de Anápolis-GO e Jaraguá-GO em relação à efetividade social dos agricultores familiares do Programa Nacional de Alimentação Escolar, a partir do recorte analítico da Segurança Alimentar sob as categorias de análise e indicadores descritos anteriormente. Assim, é importante entender o conceito dos níveis de (In) Segurança Alimentar descrito no item metodológico.

Os Gráficos 1 e 2 demonstram que cenários parecidos na percepção alimentar das famílias de agricultores familiares dos dois municípios. Prevalece o nível segurança alimentar (SA), onde não há nenhuma restrição alimentar e nem incertezas quanto à alimentação futura, e o nível de Insegurança Alimentar Leve (IAL), e que o aspecto mais afetado é a qualidade da alimentação, juntamente com a preocupação de que possa faltar alimento no futuro próximo. Destaca-se ínfima parcela de insegurança moderada (IAM) em famílias de Jaraguá-GO, o que reflete restrições quantitativas alimentares.

**Gráficos 1 e 2.** Discriminação das famílias de Produtores Familiares segundo a Escala Brasileira de Medida de Insegurança

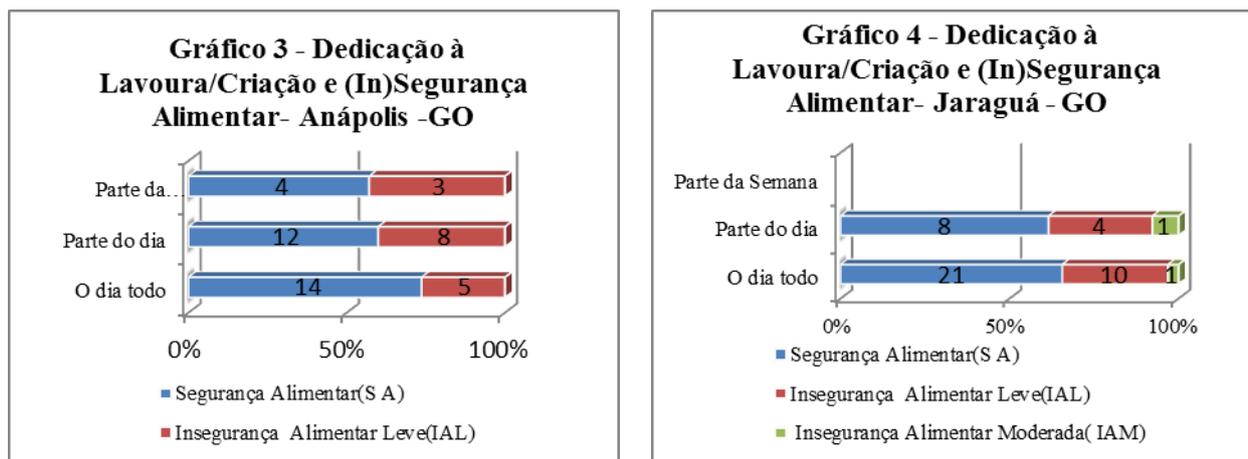


Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa de campo (2013).

A análise a seguir envolve a categoria referente ao tempo de dedicação do produtor à produção na propriedade. Nos Gráficos 3 e 4, foi constatado que quanto maior o tempo de dedicação ao trabalho na propriedade, menores são os níveis de insegurança alimentar. Esses resultados reportam à ideia de que o município de Jaraguá apresenta melhores condições à dedicação da produção agrícola,

o que resulta em maiores níveis de renda total e renda agrícola. Tal resultado corrobora com a ideia de que esses produtores se dedicaram mais à gleba em função da comercialização<sup>6</sup> para o mercado institucional de alimentação escolar, ou seja, para atender a demanda desse novo mercado a alternativa foi dedicar mais tempo ao trabalho e a produção agrícola.

**Gráficos 3 e 4.** Relação entre o período de dedicação a produção agrícola e o nível de (In) Segurança Alimentar do Agricultor Familiar



Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa de campo (2012/2013).

Diferentemente na cidade de Anápolis-GO, a dedicação de parte do dia à gleba, em que é percebida a concentração de famílias em situação de (In) Segurança Alimentar Leve (IAL), com um total de oito famílias de AF, que trabalham parte do dia na lavoura/criação, na gleba. Este fato pode ser explicado, inicialmente, pela não participação dos produtores familiares locais no programa, o que exige do chefe das famílias maior tempo de dedicação à gleba em uma parte do dia ou o dia todo, como estratégia de autoconsumo, tendo em vista que a maior parte da renda total é agrícola. A redução desse indicador é propiciada maior dedicação ao trabalho, o que amplia a capacidade de produção agrícola e a oferta de alimentos aos membros da família. Esse resultado é justificado pela não existência de estímulos à produção local de alimentos que atenda o mercado institucional de alimentação escolar.

A próxima categoria de análise identifica a diversificação da produção dos agricultores familiares dos municípios. Majoritariamente, as famílias atestaram não trabalhar com o monocultivo, pois existe a preocupação com a garantia, dentro da própria parcela, da produção dos alimentos consumidos, e este anseio passa pela diversificação produtiva, a fim de balancear o cardápio diário.

A quantidade de famílias que alega ter a produção pouco diversificada é grande em Anápolis: com 17 famílias na situação de Segurança Alimentar e seis famílias com (In) Segurança Alimentar Leve,

<sup>6</sup> Lei nº 11.947/09 que estabelece os critérios de inclusão dos Agricultores Familiares no Programa Nacional de Alimentação Escolar.

com a produção de: banana, mandioca (fabricação de polvilho), café, milho, cana-de-açúcar, hortaliças e pimenta.

Já para as famílias de Agricultores familiares com predominância de produção de mais de duas culturas, constatou-se 13 famílias com SA e 10 com IAL, que diversificam a produção entre milho e mandioca; cana-de-açúcar; banana, mandioca e frutas; chuchu e inhame; milho e mandioca; chuchu e mexerica; mandioca e abóbora cabotiá, destinada a comercialização no mercado tradicional e o autoconsumo.

Em ambas as situações suas produções são comercializada no mercado tradicional, e uma pequena parte vai para autoconsumo, o restante, em específico, a banana, os atravessadores compram direto na propriedade para ser comercializada em Brasília, Anápolis e cidade do entorno, conforme registro no diário de campo.

Situação similar foi percebida em Jaraguá-GO, em que as famílias com produção muito diversificada totalizaram 19 famílias da amostra, sendo distribuídas em 13 famílias com Segurança Alimentar e seis com (In) segurança Alimentar Leve (IAL).

As culturas que prevalecem neste nível de aumento da diversificação com o cultivo de duas ou mais foram: alho e açafrão; açafrão e banana; feijão e melancia; arroz e mamão papaia; abacaxi e melancia e verduras em geral.

No nível de pouca diversidade da produção houve a predominância de 26 famílias, espalhadas com as seguintes proporções: 16 famílias estão no nível de Segurança Alimentar (SA), oito com (In) Segurança Alimentar Leve (IAL) e duas com (In) segurança Alimentar Moderada (IAM).

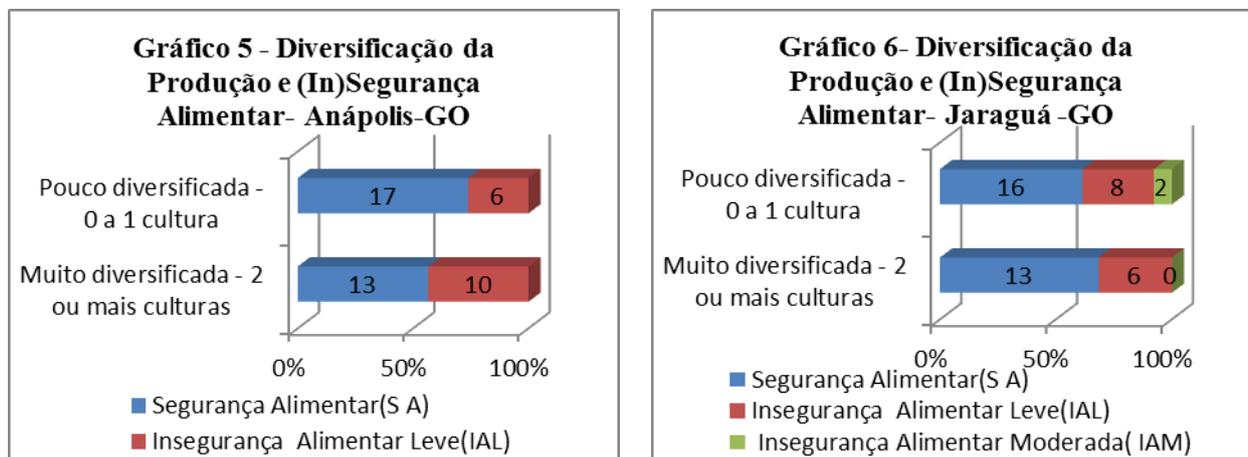
Essa pouca diversificação é percebida em Jaraguá pela produção de até uma cultura, sendo as principais: abacaxi, banana, melancia, cana-de-açúcar, milho verde, mandioca e arroz, sendo essas culturas comercializadas no mercado tradicional, institucional de alimentação escolar e autoconsumo.

Vale destacar que a AF destes municípios apresentou baixo nível de diversificação produtiva, o que indica falta de estímulo por parte dos representantes políticos em articular as políticas públicas, em específico, o PNAE, e pouco estímulo a criação de um ambiente informativo do programa por meio da promoção contínua de palestras, dia de campo e outros mecanismos capazes de atrair esses produtores para o mercado institucional.

Destaque especial é dado para a falta de comprometido institucional com o programa em Anápolis, haja vista que todos os agricultores familiares entrevistados deste município afirmaram desconhecer os mecanismos para vender (ou acessar) este mercado institucional de alimentação escolar.

Vale descartar o papel do Sindicato Rural desses municípios no sentido de fomentar cursos em parceria com o SENAR, com objetivo de melhorar a produtividade e o nível de diversificação.

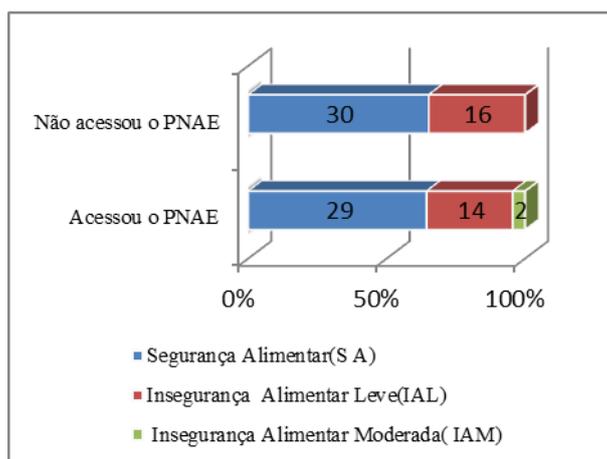
**Gráficos 5 e 6.** Classificação da diversificação da produção e o nível de (In) Segurança Alimentar dos produtores familiares de Anápolis e Jaraguá



Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa de campo (2012/2013).

Também se analisou a integração e a capacidade de percepção do PNAE por parte da agricultura familiar e o nível de Segurança Alimentar. Esta variável analítica considera a participação efetiva das famílias de agricultores familiares no PNAE. Esse parâmetro, aliado aos demais já citados, contribui para a avaliação do PNAE no que tange à efetividade social da AF, por meio do nível da real participação das famílias no programa nos municípios e a EBIA.

**Gráfico 7.** Nível de participação efetiva dos Agricultores Familiares e (In) Segurança Alimentar dos municípios de Anápolis - GO e Jaraguá - GO - PNAE



Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa de campo (2012/2013).

Efetivamente, não há uma relação direta da eficácia do PNAE e a Segurança Alimentar das famílias que venderam para a merenda escolar. Tal resultado reflete a capacidade de organização social

da AF em Jaraguá e indica a precária efetividade do programa em Anápolis, pois os chefes de família alegam não conhecerem o PNAE.

No município de Jaraguá-GO, o fornecimento de produtos via mercado institucional do PNAE foi extremamente efetivo em função da participação ativa da AF por meio de uma organização social, assim o resultado refletiu o menor nível de IAL, associado a um nível maior de renda total, e apenas 4% das famílias com (In) Segurança Alimentar Moderada (IAM).

Tal resultado reflete a efetividade das ações de Segurança Alimentar ao garantir ao produtor local mais uma alternativa de comercialização (criação do mercado institucional). A participação da AF no programa é garantida pela COOPERFAMILIAR. Esta estrutura organizacional permite aos produtores familiares estabelecer objetivos comuns e reduzir os entraves burocráticos, justamente por assumir a responsabilidade do processo de aquisição de alimentos destinados à merenda escolar, por meio da elaboração do contrato de venda e da coordenação do processo logísticos, uma dificuldade burocrática que é citada por 89% dos chefes das famílias entrevistados em Jaraguá.

Nesta etapa da discussão vale destacar que a cooperativa atende ao requisito legal do PNAE, para compras com valor anual acima de R\$ 100.000,00. Segundo a Resolução nº 38/2009, nos art. 18 e 22, respectivamente, para a aquisição de alimentos os gestores deverão priorizar as propostas de grupos do município organizado em cooperativa ou não.

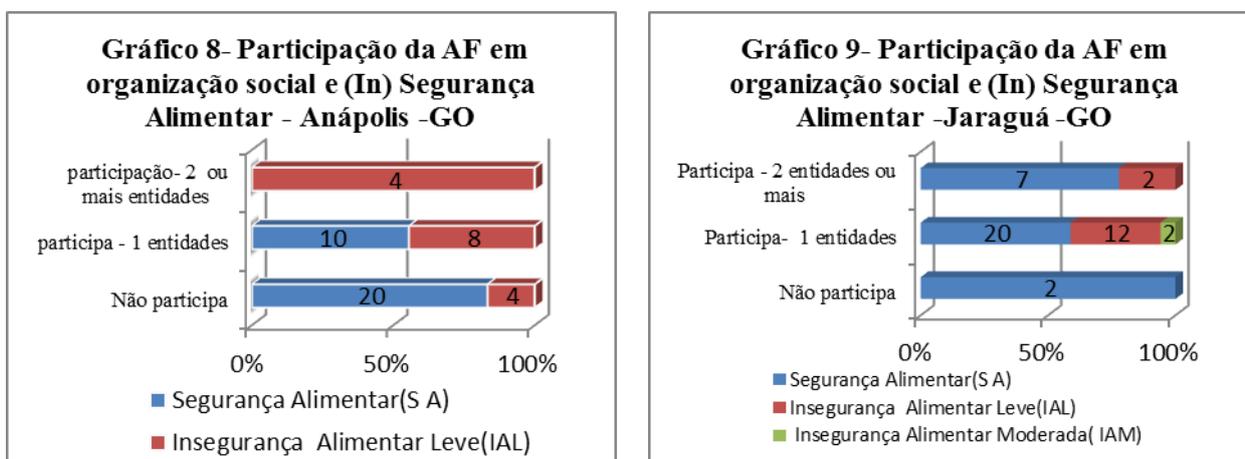
Nesse sentido, Anápolis-GO não prioriza a AF local, em função de não existir nenhum grupo de produtores formal ou informal, o que reflete em menor nível de renda total das famílias em relação à Jaraguá -GO. Essa situação acarreta um entrave ao programa em nível local, e assim é possível confirmar a hipótese, que afirma que a efetividade das ações de Segurança Alimentar no fornecimento de alimentos à merenda escolar, por parte dos agricultores familiares, não se concretiza devido aos entraves legais e burocráticos no acesso ao mercado institucional do PNAE. Isso se dá em função da falta de organização social da Agricultura Familiar, portanto a não existência de cooperativa é um fator limitador para a efetividade do programa a nível local. Segundo informações destacadas no diário de campo, este não conta com nenhum tipo de iniciativa eficaz que reduza os entraves burocráticos e legais para o acesso a esse mercado institucional de merenda escolar.

A classificação de participação da AF em organizações sociais complementa a análise da efetividade social da AF e se refere à Rede de Cooperação e de Proteção Social relacionada à (In) Segurança Alimentar, e está apresentada nos Gráficos 8 e 9, que indicam o nível de participação social

das famílias em algum tipo de organização comunitária, associações, cooperativas ou reuniões com ações conjuntas com outros programas, tanto para grupos formais ou informais.

Esse resultado avalia o último elemento da Segurança Alimentar das famílias, ou seja, a solidariedade, e conta com a participação da população bem nutrida e dos governantes, em ações humanitárias no processo de compra de um produto socialmente correto em vez do outro, para assim garantir o acesso aos alimentos.

**Gráficos 8 e 9.** Classificação da participação das famílias em organizações sociais e o nível de (In) Segurança Alimentar – PNAE



Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa de campo (2012/2013).

A análise da efetividade social das famílias se aplica para o município de Jaraguá-GO em função da participação ativa de todos os atores sociais desta pesquisa, enquanto para Anápolis essa mesma dimensão fica comprometida pela não participação da cooperativa. Portanto, a falta de informações empíricas desse importante ator social limita parcialmente a avaliação da efetividade do eixo da solidariedade da Segurança Alimentar para a cidade de Anápolis-GO.

Em Jaraguá-GO foi constatada a participação efetiva da cooperativa no programa, o que refuta a outra hipótese desta dissertação, em que os agricultores familiares organizados em cooperativas não garantem a efetividade do PNAE nas ações de SA por não atenderem aos requisitos dos eixos da autenticidade e da solidariedade, atuando de forma espúria, ao acessar o mercado institucional de alimentação escolar.

A constatação desse indicador leva em conta somente o município de Jaraguá, pela razão já explicada acima. Esse resultado explica a efetiva participação social do chefe de família em organizações sociais, apoiada na figura do líder dos produtores da região. Essa liderança reflete no aumento da

participação social das famílias aliada à melhora do nível de Segurança Alimentar, refletida no melhor nível de renda total da AF em Jaraguá-GO.

O Gráfico 9 indica melhores níveis de participação social em função da existência da cooperativa, do Sindicato Rural e grupos religiosos atuantes, sendo que sete famílias com Segurança Alimentar participam de duas entidades sociais ou mais; 20 representantes da AF participam somente de uma organização social, que é a cooperativa de agricultores familiares; e apenas duas afirmaram não participar de nenhuma organização social.

Tal resultado colabora na avaliação da efetividade social da AF no PNAE por meio da maior participação social, em especial para o município de Jaraguá-GO. Portanto, esse resultado confirma a eficácia dos elementos de Segurança de Alimentos no que tange à autenticidade e à solidariedade.

Em Anápolis, ao se referir a mesma pesquisa, tem-se 20 famílias de agricultores familiares que não apresentam nenhuma participação social e com segurança alimentar e quatro famílias com (In) Segurança Alimentar Leve (IAL). Os que participam em apenas uma entidade foram 10 famílias com Segurança Alimentar e oito com IAL, e as principais organizações sociais em ordem de importância, respectivamente, foram: o Sindicato Rural de Anápolis (entidade formal) e grupo religioso ou espiritual (igreja, grupo de estudo religioso). Tal resultado reflete a menor participação social da AF no PNAE, e essa análise final fica comprometida em função da ausência de informações da cooperativa que atendeu o programa em Anápolis.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A criação e consolidação do mercado institucional de Alimentação Escolar tem por objetivo promover o desenvolvimento rural de uma região e proporcionar a esses pequenos produtores um ambiente de ampliação da oferta alimentar por meio da preservação de sua cultura e habilidade produtiva local. Assim, a agricultura familiar passa a figurar no cenário desta política pública como uma forma de se promover elementos que fomentem a capacidade de geração de renda para a agricultura familiar.

Este mercado foi criado com o objetivo de atender a AF e de se promover o desenvolvimento local, regional ao criar o mercado institucional de alimentação escolar, mercado este constituído de normas e regulamentos para o seu funcionamento. Além disso, este trabalho investigou o nível de Segurança Alimentar dos agricultores familiares que podem acessar o PNAE, por meio do diagnóstico dos elementos de Segurança Alimentar elencado para este estudo, bem como as limitações desta pesquisa e sugestões para estudos futuros que envolvam o tema pesquisado.

A análise dessas dimensões corrobora para hipótese de a cooperativa não ser uma forma de organização ideal, na concepção dos ideais do cooperativismo. Tal constatação é fundamentada por meio das informações obtidas da entrevista e observação realizadas nas visitas feitas à cooperativa. Pode-se afirmar que a cooperativa não é um empreendimento totalmente ideal, no que tange ao atendimento pleno de suas dimensões, em função dos seguintes indicadores: número reduzido de reuniões ordinárias, a dificuldade de se reunir esses produtores para a participação social em ações educativas, não distribuição de sobras líquidas ou prejuízos, pouca assistência técnica, dificuldade de adequação aos padrões de qualidade, poucos funcionários, instalações de funcionamento rudimentar.

Cabe destacar que os elementos da Segurança Alimentar são objetos de verificação empírica deste estudo. Alinhada em dois elementos de Segurança Alimentar, como destacam Paulillo e Almeida (2005, p. 35), um deles é a “[...] autenticidade, que procura preservar os valores tradicionais, de origem dos produtos e as especificações da produção agroalimentar de uma determinada região [...]”, e outro, a “[...] solidariedade, a qual impulsionada por valores morais e ideológicos conduz a participação da população bem nutrida e dos governantes, em ações humanitárias no processo de consumo, com a compra de um produto socialmente correto em vez do outro [...]”.

O indicador de autenticidade é analisado pela participação efetividade da AF no PNAE a nível local. Este elemento é efetivado no município de Jaraguá, em razão dos produtores locais fornecerem alimentos, preservando a tradição e habilidade produtiva da região, porém, em relação às especificações do processo produtivo, no que tange à adequação às exigências de segurança dos alimentos, eles não conseguem atender, devido ao alto custo de implantação de maquinário adequado ao semi-processamento dos alimentos em nível local. Enquanto esse mesmo indicador não se efetiva em Anápolis em função da não participação de produtores familiares no programa, e para atender à exigência legal a gestora da merenda escolar compra alimentos de origem familiar da cooperativa estabelecida na região, sendo os principais produtos adquiridos: barra de cereal e bebida *láctea*, ambos produtos industrializados.

A análise da efetividade desse elemento de segurança alimentar do PNAE fica comprometida em razão da não participação da cooperativa que atendeu a cidade de Anápolis. As informações sobre os tipos de alimentos adquiridos dessa cooperativa foram obtidas em entrevista com a gestora da merenda escolar, o que inviabiliza a análise comparativa das cooperativas.

Desta forma, esse resultado contribui para a efetividade das ações de segurança alimentar e indica que a não participação dos produtores familiares no programa não afeta as condições alimentar das famílias, e assim a eficácia do PNAE a nível local fica comprometida em função de que a não

comercialização de produtos de origem familiar em Anápolis não descaracteriza a capacidade de se atender as suas necessidades alimentares.

Portanto, os dois elementos norteadores da segurança alimentar neste trabalho, a autenticidade, a qual preza pela valorização da origem dos produtos e as especificações dos processos produtivos da agricultura e da indústria alimentar; e o da solidariedade, que defende a aquisição de produtos da agricultura familiar do mercado institucional de alimentação escolar, por meio de ações associativas, são obstáculos a serem superados em municípios goianos (Anápolis e Jaraguá) atendidos pelo PNAE.

Estes resultados abriram caminhos para novos trabalhos e investigação da real função social das cooperativas no mercado institucional de alimentação escolar, tendo em vista que este modelo de participação social da agricultura familiar no PNAE é uma exigência legal. Tal resultado reflete o distanciamento das ações de implementação de mecanismos eficazes de mobilização social para que os produtores familiares conheçam este mercado, e sua efetiva participação via cooperativa.

## REFERÊNCIAS

Almeida LMMC et al. 2007. Consórcios diferenciados de citricultores no Estado de São Paulo: formas “espúrias” ou redes de inclusão social? *Informações Econômicas*, 37(3):39-51.

Almeida LMMC 2008. *Estrutura de Governança e Gestão das Redes e Programas de Segurança Alimentar: Análise Comparativa entre Municípios Paulistas*. UNNICAMP, Campinas, 220 pp.

Bucci MPD 2002. *Direito administrativo e políticas públicas*. Saraiva, São Paulo.

Brasil 2009. *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; 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. Presidência da República, Brasília.

Brasil 2012. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. *Consulta de DAP por município*. 2012. Disponível em: <http://www.mda.gov.br>. Acesso em: abr. 2017.

Brasil 2009. *Resolução nº 38, 16 de julho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. FNDE, Brasília.

Capella ACN 2006. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *BIB*, 61(1):25-52.

Custódio MB et al. 2011. Segurança Alimentar e Nutricional e a construção de sua política: uma visão histórica. *Segurança Alimentar e Nutricional*, 18(10):1-10.

Jannuzzi PM 2005. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público Brasília*, 56(2):137-160.

Paulillo LFO, Almeida LMMC 2005. Redes de Segurança Alimentar e agricultura familiar: a merenda escolar como instrumento de desenvolvimento local. *Segurança Alimentar e Nutricional*, 1(12):26-44.

Paulillo LFO, Almeida LMMC 2009. *Pesquisa do perfil da Segurança Alimentar, socioeconômica e sócio demográfica de produtores rurais do território de Lagoa do Sino*. Adaptado para município de Anápolis e Jaraguá.

Paulillo LFO, Almeida LMMC 2002. Segurança alimentar, políticas públicas e regionalização. In LFO Paulillo et al. *Reestruturação agroindustrial, políticas públicas e segurança alimentar regional*. Edufscar, São Carlos.

Segall-Corrêa AM 2007. Insegurança alimentar medida a partir da percepção das pessoas. *Estudos Avançados [online]*, 21(60):143-154.

Segall-Corrêa AM & Marin-Leon L 2009. A Segurança Alimentar no Brasil: Proposição e Usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA) de 2003 a 2009. *Segurança Alimentar e Nutricional*, 16(2):1-19.

Silva Neto JM, Melo RP, Pereira SA 2006. Resultados notáveis na administração pública: avaliação de programas utilizando mapas estratégicos e o Balanced Scorecard. In *Resumos do 30º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. ENANPAD, Salvador – BA, p. 23-27.

Souza C 2006. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16):20-45.

## Analysis of the Social Effectives of the National School Food Program (PNAE) in Goian Municipalities: Social Inclusion and Spiritual Forms

### ABSTRACT

This paper discusses the social effectiveness of the PNAE in the municipalities of Anápolis-GO and Jaraguá-GO for family farmers from the point of view of food security elements treated in a broad way. Comparability became analytically important by the presence of a dynamic actor in the food safety network in Jaraguá-GO. The Brazilian Food Insecurity Scale (EBIA) was used as a method to measure household food situation, aiming to capture different dimensions of Food Insecurity (AI) and methods and instruments already used in other studies (Segall-Corrêa & Marin-Leon 2009; Almeida et al. 2015). In this paper, we present the socioeconomic, environmental, and dietary indicators that characterize the FNS of family farmers. The main hypothesis is that the forms of social organization of family farmers in Jaraguá-GO cooperative promoted the social inclusion of these families when accessing the institutional market of PNAE and effectively compose the public policy agenda, in contrast, the municipality of Anápolis- GO acquires its products from a cooperative located in Goiânia-GO, which

Análise das Efetividades Sociais do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em  
Municípios Goianos: Inclusão Social e Formas Espúrias

Rosana Machado de Souza; Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida

does not guarantee food security from the axes of authenticity and solidarity and has been characterized as a spurious form.

**Keywords:** Public Policies; Food Security; Family Farmers; National School Feeding Program; Cooperatives.

Submissão: 16/10/2014  
Aceite: 09/05/2017