

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: O DESEMPENHO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS NA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA

National School Food Program: the performance of brazilian states and municipalities in acquisition of food from agriculture

Cleverson Aléssio da Silva

Mestre em Desenvolvimento Regional, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR). scleverson8@gmail.com

Marcio Gazolla

Agrônomo. Doutor em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor Titular da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Campus Pato Branco, Departamento Acadêmico de Ciências Agrárias. Rua Via do Conhecimento, Fraron. CEP: 85503-390, Pato Branco (PR), Brasil. Caixa postal 571. marciogazolla1@gmail.com

Marcos Júnior Marini

Doutor em Tecnologia pela UTFPR. Professor efetivo da UTFPR. marini@utfpr.edu.br

Rozane Marcia Triches

Nutricionista. Doutora em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora do Curso de Graduação em Nutrição e da Pós-Graduação Stricto Sensu em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). rozane.triches@uffs.edu.br

Resumo: Este trabalho tem por objetivo analisar os percentuais dos repasses às entidades executoras feitos pelo FNDE, através do PNAE, para aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar, no período compreendido entre 2011 e 2016. O texto analisa a aplicação dos recursos do PNAE, gerenciados pelo FNDE em cumprimento a Lei 11.947/2009, que determina que, no mínimo, 30% desses recursos sejam destinados à compra de alimentos e produtos da agricultura familiar. A pesquisa baseou-se em dados quantitativos do MEC e do FNDE e informações qualitativas, extraídas de artigos, livros e sites eletrônicos. Os resultados apontam para um aumento anual do número de entidades atingindo o percentual de compras exigido pela referida lei, em todo o país, mas ainda existe um grande percentual delas que descumprem a lei, e, aparentemente, não há esforço institucional para correção desta trajetória. Isso ocorre, principalmente, nas regiões mais carentes do Brasil, onde esta política pública seria mais importante, por um lado, para a segurança alimentar e nutricional dos estudantes e, por outro, como mola propulsora de processos de desenvolvimento rural e regional dos agricultores familiares e municípios brasileiros.

Palavras-chave: Alimentação; Políticas públicas; PNAE; Desenvolvimento rural e regional.

Abstract: This work aims to analyze the percentage of transfers to executing entities made by FNDE, through PNAE, for the purchase of food from family farming, in the period between 2011 and 2016. The text analyzes the application of PNAE resources, managed by FNDE, in compliance with Law 11,947 / 2009, which determines that at least 30% of these resources should be used to purchase food and products from family farming. The research was based on quantitative data from MEC and FNDE and qualitative information, extracted from articles, books and websites. The results point to an annual increase in the number of entities reaching the percentage of purchases required by the aforementioned law, across the country, but there is still a large percentage of them that break the law and, apparently, there is no effort to institutionally correct this trajectory. This occurs mainly in the poorest regions of Brazil, where this public policy would be more important, on the one hand, for the food and nutritional security of students and, on the other, as a driving force for process of the rural and regional development for family farmers and Brazilian municipalities.

Keywords: Food; Public policies; PNAE; Rural and regional development.

1 INTRODUÇÃO

A construção do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), como política pública, se iniciou em 1955, dentro de um contexto social que exigia do Governo Federal, ações no sentido de minimizar a fome, principalmente no Nordeste brasileiro. A chamada Campanha da Merenda Escolar, criada naquele ano, vigorou por muito tempo informalmente, até ser tratada como obrigação pelo Estado brasileiro (FNDE, 2008). Em 1979, o programa de merenda escolar passa a chamar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), obtendo maior atenção dos governos.

Com a descentralização promovida pela Lei 8.913/1994, os recursos do PNAE gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passaram a ser aplicados pelas entidades executoras (EEs) (instituições federais de ensino, estados, distritos e municípios), mediante convênio, passando estas a receber os recursos do FNDE, com o objetivo de oferecer alimentos adequados, em quantidade e qualidade, para satisfazer as necessidades nutricionais dos alunos no período em que eles permanecem na escola, além de contribuir com hábitos alimentares saudáveis (TRICHES, 2015). A construção dessa política pública remonta a várias décadas, mas é a partir de 2003 que novos atores (*policy makers* e sociedade civil) passaram a participar da gestão pública e da construção de novas políticas como o PNAE, com novas ideias, adaptando ou criando instituições para promover o desenvolvimento rural e a agricultura familiar (AF) (GRISA; FLEXOR, 2014).

Neste sentido, outro momento histórico importante na arena de segurança alimentar e nutricional brasileira foi a aprovação da Lei 11.346/2006, chamada de Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). A partir desta, foram criadas ferramentas que permitiram à sociedade civil participar e monitorar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar, alcançando, assim, “o direito humano à alimentação”, que fora incluído, em 2010, no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, como mais um dos direitos básicos dos cidadãos do país.

A consolidação e a qualificação do PNAE, enquanto política pública, veio com a aprovação da Lei 11.947/2009, que criou diretrizes para a alimentação escolar em escolas públicas e privadas, ressaltando que a alimentação escolar é um direito do aluno da educação básica e dever do Estado. Os artigos 5º e 14º da referida lei serão os balizadores deste estudo sobre o cumprimento das metas pelas entidades executoras, quanto à destinação de 30% dos recursos do PNAE para compras de alimentos da agricultura familiar, transferindo autonomia e emancipação às EEs na gestão e aplicação dos recursos.

Em seu texto, a Lei 11.947/2009 prevê exigências às entidades executoras quanto a prestarem contas e manterem os comprovantes de pagamentos para eventuais fiscalizações pelos órgãos federais, Ministério Público e gestão social realizada no âmbito dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs). Entre outras responsabilidades, o CAE deve fiscalizar, acompanhar a aplicação dos recursos e verificar a qualidade dos alimentos, usando suas prerrogativas de conselho deliberativo e assessoramento. O descumprimento da lei pelas seguintes situações: a) não prestação de contas, por irregularidades cometidas, b) não constituição do CAE, c) não aplicação de 30% dos recursos nas compras de produtos da agricultura familiar, prevê a suspensão do repasse dos recursos do PNAE, segundo o artigo 20º da referida lei (BRASIL, 2009).

Dentro deste contexto, este trabalho tem por objetivo analisar os percentuais dos repasses às entidades executoras feitos pelo FNDE, através do PNAE, para aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar, no período compreendido entre 2011 e 2016. O texto analisa a aplicação dos recursos do PNAE, gerenciados pelo FNDE, em cumprimento a Lei 11.947/2009, que determina que, no mínimo, 30% desses recursos sejam destinados à compra de alimentos e produtos da agricultura familiar. A pesquisa baseou-se em dados quantitativos do MEC e do FNDE para todo o país e informações qualitativas, extraídas de artigos, livros e sítios eletrônicos.

O trabalho foi estruturado em cinco partes, mais introdução e considerações finais. Na primeira seção, apresenta-se brevemente a metodologia da pesquisa. Na segunda, foi desenvolvida a revisão teórica, perpassando temas como agricultura familiar, políticas públicas e PNAE. Na terceira seção, é analisado o desempenho do PNAE em estados e municípios, frente ao cumprimento da exigência de gas-

tar os recursos do programa em compras de, pelo menos, 30% dos alimentos dos AFs. Na quarta seção, explicam-se os principais motivos que dificultam o cumprimento por estados e municípios do percentual dos 30% estabelecidos em lei.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia do trabalho foi construída com base em pesquisa em sites institucionais, documentos diversos e materiais acadêmicos sobre o tema, de diferentes autores e fontes teóricas (MINAYO, 2001). Foram consultados sítios eletrônicos de órgãos governamentais, como Ministério da Educação, FNDE e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), livros e artigos científicos nacionais e internacionais, com o propósito de comparar o desempenho nas compras da agricultura familiar dentro do PNAE, por entidade executora.

O trabalho também usa dados quantitativos do PNAE, que são alimentados pelas entidades executoras, no portal do FNDE (<https://www.fnde.gov.br/>), sobre os repasses financeiros vinculados às compras da agricultura familiar, entre os anos de 2011 a 2016 (série histórica de 6 anos). O PNAE não atende somente os estados e o Distrito Federal, mas também os 5.570 municípios brasileiros, que podem usufruir da implementação da lei, que autoriza a inclusão de alimentos da agricultura familiar na alimentação escolar (IBGE, 2009). Foram utilizados todos os dados disponíveis no site do FNDE, referentes às compras da agricultura familiar, até julho de 2019, quando se encerrou a referida pesquisa no portal, já que as atualizações deste são constantes. Os dados foram organizados em um banco no Software Microsoft Excel, em que foram analisados com base nos métodos da estatística descritiva e em que foram construídas as ilustrações que são usadas no texto.

No entanto, há dois pontos metodológicos a serem esclarecidos. Primeiro, o período analisado compreende as informações disponíveis no site do FNDE, não havendo, portanto, informações de compras da agricultura familiar, feitas pelos municípios, anteriores a 2011 e nem após 2016, por ocasião da pesquisa feita no portal até julho de 2019. Segundo, o período em que as secretarias estaduais de educação passaram a informar suas compras foi somente a partir de 2013.

A partir destes dados, foi analisado o desempenho dos municípios brasileiros, das secretarias estaduais de educação, individualmente, e das cinco grandes regiões, em atingir a meta de aplicação de 30% dos recursos previstos em lei. As estatísticas foram divididas por municípios, por estados da federação e por regiões. A análise desenvolvida busca não somente apontar a proporção de entidades executoras que não cumpriram a lei, mas também comparar os percentuais de recursos aplicados entre elas e entre as cinco regiões geográficas brasileiras.

Para tanto, os valores e percentuais de compras, informados pelo portal do FNDE, foram classificados e, posteriormente, ordenados em três intervalos de extratos, procedendo-se da seguinte forma: a) EEs que não usaram os recursos para comprar alimentos dos agricultores familiares; b) EEs que aplicaram entre 0,01 e 30% dos recursos recebidos, e c) EEs que superaram o percentual de 30% na aplicação dos recursos do PNAE em compras de alimentos da agricultura familiar.

3 AGRICULTURA FAMILIAR, POLÍTICAS PÚBLICAS E PNAE

Segundo Schneider (2003), a agricultura familiar, enquanto forma específica de produção e trabalho nos espaços rurais, pode ser entendida historicamente como um grupo social que compartilha um mesmo espaço (não necessariamente uma habitação) e possui em comum a propriedade de uma área de terra. Esse coletivo está ligado por laços de parentesco e consanguinidade entre si, podendo a ele pertencer, eventualmente, outros membros não consanguíneos.

Adicionalmente a estas características, autores como Abramovay (1998) e Ploeg (2008), reiteram a capacidade da agricultura familiar de se relacionar com os mercados, acessar políticas públicas do Estado e acompanhar os principais avanços técnicos, a partir dos conhecimentos científicos. A partici-

pação dos agricultores nos processos de troca, visando escoar sua produção de fibras, matérias-primas e alimentos para o abastecimento das cidades, é uma das estratégias econômicas clássicas de seu relacionamento com a sociedade (VEIGA, 1991). Isso ocorre a partir da construção social de mercados e canais de comercialização com diferentes atores sociais atuantes no sistema alimentar, desde intermediários, indústrias, cooperativas, varejistas, consumidores, entre outros.

Alguns estudos ainda reiteram que o futuro destes mercados será sua (re)localização, pois entendem que a tendência no século XXI será a comida artesanal, diversificada, adaptada aos locais específicos e com dietas sustentáveis (PRA et al., 2016; ALBALA, 2017). Um destes mercados que os agricultores familiares acessam são os institucionais, como o PNAE, foco deste estudo, que são definidos como cadeias curtas de abastecimento com forte presença institucional do Estado enquanto ator construtor e financiador, mas também com interações sociais entre agricultores familiares e consumidores. Estes mercados podem ser definidos como uma cadeia curta alimentar entre a produção dos agricultores, diretamente escoada e que abastece os consumidores e compradores urbanos, com (re)conexões em torno de valores sociais co-compartilhados e de proximidade territorial (BELLETTI; MARESCOTTI, 2020).

No caso dos mercados institucionais, estes possuem a presença organizacional do Estado, enquanto ator que gera políticas públicas de comercialização para os agricultores e de segurança alimentar para a comunidade escolar. Neste sentido, as políticas públicas são conceituadas como um campo do conhecimento que procura colocar o governo em ação e, simultaneamente, analisar os resultados dessa ação da melhor forma possível. Logo, a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e suas plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006).

Neste interim, o processo de formulação e implementação de políticas públicas situa-se em um ambiente político em que certos grupos sociais exercem influência sobre os tomadores de decisões governamentais e os *policy makers*. Logo, é nessa arena de discussão e de lutas que as políticas públicas são criadas e entram na fase da *agenda setting*, em que efetivamente é decidido se um tema possui relevância suficiente para sua inclusão nos planos políticos governamentais (LOURENÇO, 2005; HEIDEMANN, 2009). Foi dessa forma que o PNAE, enquanto política pública, é reelaborado, em 2009, enquanto ação de valorização dos grupos de agricultores familiares, por um lado, e, visando fornecer alimentos mais saudáveis aos escolares e combater a insegurança alimentar, por outro. Este formato de estratégia foi articulado pelos atores sociais que gravitavam, à época, em torno do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2006; BELIK; CUNHA, 2015).

Esta conquista de agricultores familiares e dos escolares consumidores dos alimentos conseguiu adicionar à Lei 11.947/2009 o artigo 14, que obrigou as entidades executoras a adquirirem produtos da agricultura familiar e também ofereceu a possibilidade de fazer estas compras, sem, necessariamente, utilizar a Lei 866/1993, conhecida como lei das licitações, caracterizada, essencialmente, por seu princípio de economia: o menor preço é determinante para a compra pública (REINACH; CORÁ; BONDUKI, 2012). Claramente, o objetivo desta lei foi fomentar o desenvolvimento da agricultura familiar, estimular o consumo de alimentos saudáveis e locais, impulsionando as compras governamentais de forma desburocratizada.

Como evidenciaram Baccarin, Silva e Ferreira (2017) e Triches (2018), esta estratégia parece não ter sido suficiente, já que, em relação à aplicação do percentual disposto na lei, as secretarias estaduais estão muito abaixo do recomendado. Já os 5.570 municípios têm conseguido atingir percentuais melhores na aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar. Entretanto, observa-se que ainda há muito a ser feito, pois existem estados com baixo desempenho e um número expressivo de municípios que não aplicaram nada no programa. Neste sentido, são duas as situações a serem questionadas: há “flexibilidades” na lei que permitem às entidades executoras a falta de compromisso institucional na aplicação dos recursos? Há falta de percepção (ou prioridade política), por parte de alguns governos estaduais e municipais, para que estes recursos sejam investidos de acordo com a Lei?

Obviamente, devem-se levar em consideração as adversidades sofridas pelas EEs para o baixo desempenho; por exemplo, a falta de fornecedores da agricultura familiar ou mesmo a existência de falhas

nos lançamentos dos dados no *site* do FNDE. Estas especificidades devem ser observadas, quando se avalia a aplicação dos recursos, de forma que as críticas sejam relativizadas. Contudo, os números que serão apresentados neste artigo permitem concluir não somente que houve baixa aplicação dos recursos, mas que boa parcela do público-alvo dessa política pública não foi atingido, sendo que estes recursos não foram aplicados na geração de renda, no desenvolvimento de localidades rurais e na agregação de valor ao trabalho de inúmeras famílias que têm na agricultura familiar sua sobrevivência, especialmente em regiões mais pobres do país.

Por exemplo, um estudo conduzido por Marques et al. (2014), no município de Araripe, estado do Ceará, aponta que as dificuldades para os pequenos agricultores não estão somente em entrar no processo de comercialização, mas também em se manter nele, uma vez que os pagamentos aos produtores podem demorar e inviabilizar o financiamento futuro do processo produtivo. Há, também, situações em que o agricultor não possui condições ou meio de transporte para levar os alimentos até o local, necessitando recorrer a terceiros e arcar com os custos de frete. Outro fator que limita a participação dos agricultores é a falta de divulgação dos editais, uma vez que o agricultor raramente tem acesso a esse tipo de informação oficial diretamente e acaba sabendo da chamada pública pelas entidades com as quais se relaciona, como EMATER e Sindicatos Rurais (ALMEIDA; CARNEIRO; VILELA, 2009).

Ao analisar os percentuais de compras pelo PNAE em municípios de grande porte, Machado et al. (2018) apontam que estes compram de 10 a 20% menos que os pequenos municípios, especialmente nos estados da região Norte e em São Paulo. A alegação dos municípios é de que os agricultores familiares não possuem quantidade de produção suficiente para atender suas demandas diárias de alimentos. Contrapondo esse argumento, o mesmo estudo cita como caso de sucesso o Município de São Bernardo do Campo, na Grande São Paulo, que, apesar de ser um município predominantemente industrial, investiu na articulação contínua entre organizações de produtores, envolvendo, no processo, também as merendeiras e os agricultores, garantindo, assim, maior aplicação de recursos na aquisição de alimentos da agricultura familiar.

O referido estudo acima também apresenta o desempenho das entidades executoras, observando compras centralizadas e descentralizadas. Neste caso das compras descentralizadas, feitas pelas escolas ou quando o município terceiriza a compra (através de empresas contratadas), os percentuais ficam entre 10 e 30% inferiores, se comparados à gestão centralizada, apontando que a existência de profissional nutricionista no processo interfere diretamente nos volumes de compras. Isto ocorre porque os nutricionistas possuem conhecimento das vantagens na aquisição de alimentos diretamente do agricultor e porque têm contato permanente com merendeiras e alunos.

Triches et al. (2019), ao analisarem os condicionantes e limitantes na aquisição de produtos da agricultura familiar pelo PNAE, em municípios do Paraná, citam a falta de planejamento da produção (condições climáticas de produção, quantidades, variedades, organização e sazonalidade) como a principal dificuldade encontrada pelos municípios, seguida da burocracia e da dificuldade de logística. As exigências sanitárias e a falta de diálogo com os agentes do processo de aquisições (produtores e entidades) também aparecem como limitações para as compras. Segundo Silva e Kiyota (2018), as dificuldades em adquirir alimentos da agricultura familiar continuaram por diversos motivos, dentre alguns relatados: dificuldade estrutural das entidades executoras, falta de produtos regionais, deficiência de organização social dos agricultores e assistência técnica que acompanhe os agricultores familiares em todo o processo produtivo. Saraiva (2013) ainda argumenta que as entidades executoras precisam apropriar-se das realidades agrícolas locais e regionais, para que o aluno tenha a possibilidade de acessar e conhecer os diversos tipos de alimentos saudáveis que ingere periodicamente.

Com casos semelhantes na Europa e Estados Unidos, o Brasil fez das compras governamentais um instrumento capaz de promover o desenvolvimento local e sustentável, através do que a literatura internacional tem denominado de *green state* (MORGAN; SONNINO, 2008). Legislações específicas foram criadas com o objetivo estratégico de oferecer alimentos de melhor qualidade aos alunos e até mesmo a mercados mais exigentes, como restaurantes que se tornaram referências, por prepararem pratos carac-

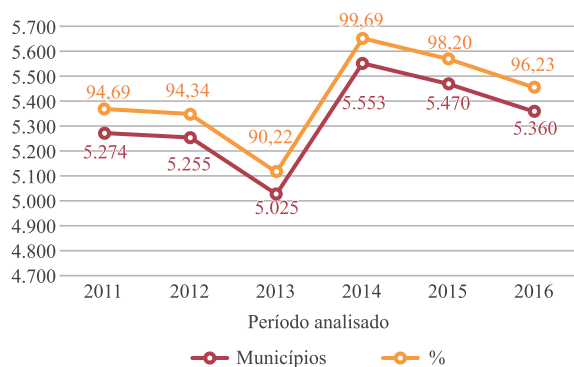
terísticos da cultura local, utilizando, essencialmente, produtos oriundos da agricultura familiar, tiveram amplo alcance e contribuíram para o desenvolvimento local (BELIK; CUNHA, 2015).

Claramente, essa política pública passou por avaliações, com o passar do tempo, sendo moldada de forma a atender a necessidade do público-alvo, levando em conta o aspecto financeiro, as compras da agricultura familiar, controle social e a segurança alimentar e nutricional (CONSEA, 1995). Para Reader (2014) e Frey (2000), realizando avaliações das políticas públicas obtêm-se subsídios para o início de um novo ciclo, voltado para a resolução dos problemas não equacionados ou indicando questões centrais que os *policy makers* devem resolver em relação a política. Desse modo, a avaliação pode ser embasada por diagnósticos que verifiquem os impactos das ações empreendidas, fornecendo aos executores das ações recursos informacionais preciosos para o planejamento e a formação dos ajustes de rotas nos projetos. É um pouco este o intuito deste trabalho: fornecer *feedbacks* aos *policy makers* e gestores públicos governamentais sobre o desempenho do PNAE em nível nacional.

4 COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR: UMA ANÁLISE DO PERÍODO 2011 A 2016

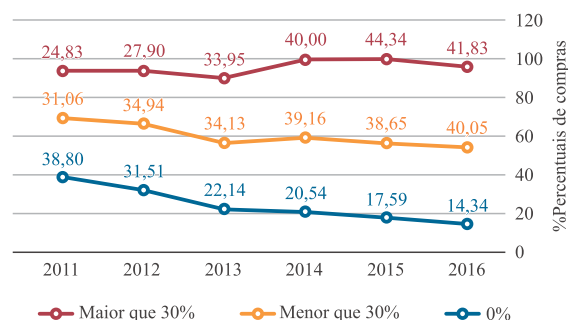
Esta seção apresenta e analisa o desempenho do PNAE em estados e municípios brasileiros, no sentido de verificar o cumprimento do previsto em Lei, para verificar se as EEs estão gastando 30% dos seus recursos com alimentos provenientes dos AFs. Assim, o Gráfico 1 apresenta o número de municípios e o percentual sobre o total de localidades que compraram dos AFs, entre 2011 e 2016. Em 2011, são 5.275 municípios que adquiriram alimentos dos AFs; percentualmente, quase 95% dos existentes no país. Em 2013, este número reduz-se para 5.025 municípios (90,22%) e atinge o ponto máximo da série histórica em 2014, com 5.553 municípios (99,69%) do total de municípios adquirindo alimentos dos AFs. O estudo de Saraiva (2013) demonstrou que, em 2010, 47,4% dos municípios já haviam adquirido produtos da agricultura familiar, através do PNAE.

Gráfico 1 – Brasil - Número de municípios brasileiros que adquiriram produtos da agricultura familiar (entre 2011 e 2016)



Fonte: FNDE (2017).

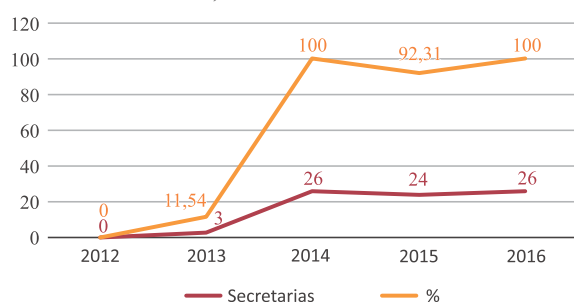
O Gráfico 2 traz os dados dos municípios brasileiros com os percentuais de aquisições da agricultura familiar, em relação aos 30% exigidos por lei. Os dados demonstram que vem diminuindo, ano a ano, a quantidade de municípios que apresentavam “zero” no percentual de compras da agricultura familiar. Aparecem, no Gráfico 2, duas situações importantes: a primeira delas é a diminuição, entre 2011 e 2016, em 63,02% do número de municípios que não adquiriam absolutamente nada da agricultura familiar; a segunda é que se têm 799 municípios cujo percentual de compras continua sendo 0,0%, sendo que este montante representa 14,34% do total de municípios que acessaram os recursos do PNAE em 2016.

Gráfico 2 – Brasil - Municípios e percentuais de aquisição de alimentos da agricultura familiar (entre 2011 e 2016)

Fonte: FNDE (2017).

Ainda no Gráfico 2, é possível observar que o percentual de municípios que não atingem os 30% definidos pela lei aumentou na série histórica analisada, passando de 31,06% em 2011 para 40,05% em 2016, evidenciando as dificuldades institucionais dos municípios atingirem o percentual mínimo de aquisições da AF. O percentual de municípios que conseguiram comprar mais de 30% elevou-se na série histórica, passando de 24,83%, em 2011, para 41,83%, em 2016, evidenciando que um montante representativo de municípios conseguiram empreender esforços institucionais significativos para comprar dos AFs e cumprir o que a lei do PNAE estabelece (MATOS, 2017).

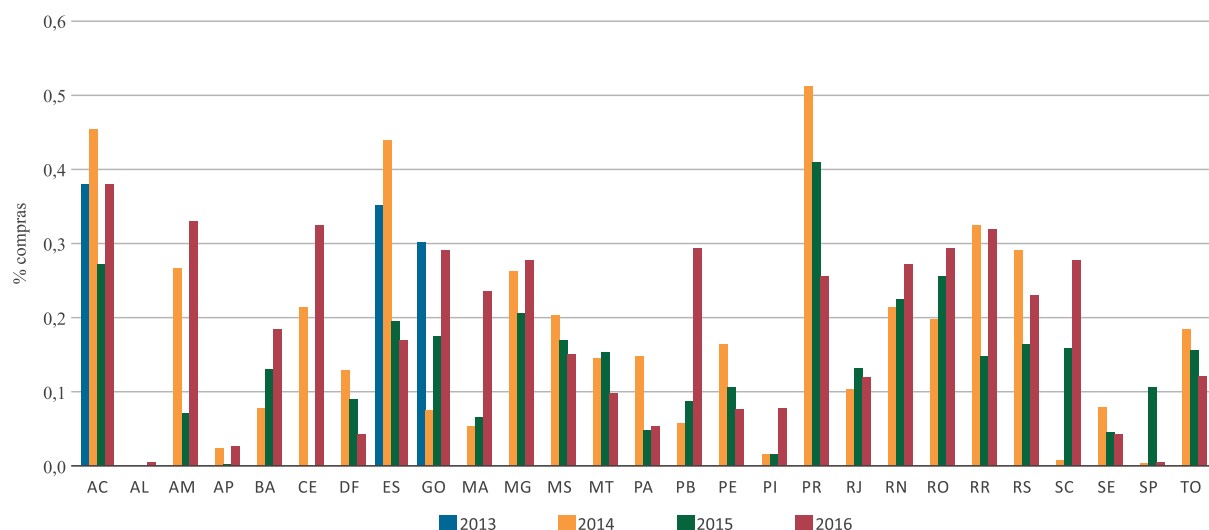
Nessa mesma linha de aplicação dos recursos, o Gráfico 3 apresenta os percentuais de recursos do PNAE aplicados pelas secretarias estaduais de educação (SEEs), entre 2011 e 2016. Observa-se que estas efetivamente incrementaram as compras da agricultura familiar, a partir de 2013, em que foi emitida a Resolução 26/2013, em que há 3 SEEs que adquiriram em torno de 11,54% dos AFs.¹ No período anterior, de 2011 e 2012, os percentuais de aquisições são zero. No período seguinte, nos anos de 2014, 2015 e 2016, este número de SEEs e percentuais de compras dos AF aumentou, variando entre 24 e 26 SEEs que adquirem alimentos dos AFs, em percentuais médios maiores de 92%. As secretarias estaduais com grandes volumes de compras demoraram para se estruturar, no sentido de criar setores que organizassem as chamadas públicas e buscassem, em seus estados, mapear as regiões e os agricultores produtores de alimentos.

Gráfico 3 – Brasil - Percentuais de recursos do PNAE aplicados pelas secretarias estaduais na compra de alimentos da agricultura familiar (entre 2011 a 2016)

Fonte: FNDE (2017).

O Gráfico 4 apresenta os percentuais adquiridos pelas secretarias estaduais, entre os anos de 2011-2016. Segundo os dados do Gráfico 4, em 2015 é possível perceber a redução das compras e nenhuma das 27 entidades executoras (Estados e Distrito Federal) alcançou 30% em aquisições. O Acre aparece na frente, com 27%, seguido de Rondônia, com 25,6%, Rio Grande do Norte, com 22,4% e Minas Gerais, que chegou a 20,5%. Todos os demais ficaram com percentuais inferiores a 20%, com destaque para Alagoas, que repetiu o percentual zero, desde o início do período analisado. O montante de recursos repassado pelo FNDE, em 2015, foi de R\$ 1.002.181.314,00, sendo que apenas 13,51% desse valor foi investido em compras da agricultura familiar.

¹ A Resolução 26/2013 ampliou o limite de compra por Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) de R\$ 8.000,00/ano, por agricultor familiar, para R\$ 20.000,00/ano, atendendo interesses das organizações da agricultura familiar e de gestores, possibilitando maiores valores e quantidades de alimentos adquiridos.

Gráfico 4 – Brasil - Percentuais de compras de alimentos da agricultura familiar pelas secretarias estaduais (entre 2011 e 2016)

Fonte: FNDE (2017).

Os dados evidenciam que os estados que mais compraram da AF via PNAE foram, em 2016, último ano de dados disponíveis: Acre com 38,1%, seguido por Amazonas, com 32,9%, Ceará, com 32,4% e Roraima, com 31,9%. Na sequência, com percentuais menores que 30%, aparecem estados como Paraíba e Rondônia, com 29,3%, seguidos por Goiás, com 29,1%, Santa Catarina, com 27,7%, Minas Gerais, com 27,6%, Rio Grande do Norte, com 27,3% e Paraná, com 25,5%. Os demais estados possuem percentuais de compras menores do que estes, sendo os com piores desempenhos: São Paulo, com 0,3%, Alagoas, com 0,5%, Amapá, com 2,6%, Sergipe, com 4,0% e o Distrito Federal, com 4,2%, no ano de 2016. Em 2016, novamente, apenas quatro secretarias se destacaram: o Acre toma a frente, com aplicação de 38,1% dos recursos recebidos do FNDE, na aquisição de alimentos da agricultura familiar, seguido pelo Amazonas, com 32,9%, pelo Ceará, com 32,4%, e por Roraima, com 31,9%, sendo estes os únicos a superar os 30% exigidos pela regulamentação do PNAE.

Quando observados individualmente em suas regiões, veem-se estados com excelente desempenho, se comparados com estados vizinhos, como são os casos do Acre, na região Norte, e do Rio Grande do Norte, na região Nordeste do Brasil. Com a segunda maior população do país e proporcional capacidade de consumo de alimentos, os estados do Nordeste trazem os piores desempenhos entre os estados brasileiros, o que leva à pergunta: diante da concentração de pequenas propriedades e dos benefícios desta política pública para o desenvolvimento rural dos agricultores familiares, por que os estados do Nordeste investiram menos de 10% dos recursos do PNAE em compras da agricultura familiar, durante o período analisado?

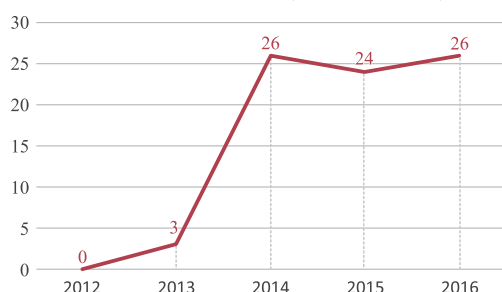
Estudo feito por Nunes et al. (2018) sobre as compras do PNAE na agricultura familiar na região Nordeste, apontou que muitos municípios conseguiram comprar alimentos dos agricultores, mesmo que tenham ocorrido problemas com a produção, como as constantes secas, a pequena produção existente, em espaços reduzidos. A partir desta constatação de pesquisa, conclui-se que há produção, mesmo em regiões de campesinato, com pequenas áreas de terra e escala produtiva reduzida. Neste sentido, sobram poucas justificativas aceitáveis para situações em que o Estado não aplicou nada dos recursos do PNAE para compras da agricultura familiar.

5 DESEMPENHO DAS COMPRAS DO PNAE PELAS SECRETARIAS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO, POR REGIÕES DO BRASIL

Nesta seção, a discussão e a análise desenvolvida priorizam as estatísticas das secretarias estaduais e as cinco regiões do país. Por seus grandes potenciais de compras, as secretarias estaduais poderiam servir como importantes instrumentos do desenvolvimento econômico e regional dos pequenos municípios. O aumento da renda do agricultor familiar pode induzir a maior circulação desses recursos na economia local, gerando ciclos de desenvolvimento endógeno e regional. Desse modo, as SEEs deveriam destinar maior importância aos recursos provenientes do PNAE, para serem aplicados nas compras da agricultura familiar, inclusive, podendo superar o percentual de 30% determinados pela Lei 11.947/2009, já que esta fixa o teto percentual mínimo de uso dos recursos, mas deixa em aberto o máximo, podendo as SEEs utilizar 100% ou até mais dos recursos para este fim.

O Gráfico 5 apresenta os dados das compras das secretarias estaduais, no período de 2013 a 2016. Os dados evidenciam que, em 2013, aparecem as primeiras secretarias estaduais no cenário das compras da agricultura familiar, com os estados do Acre, Espírito Santo e Goiás iniciando com compras superiores ao percentual definido pela lei, com 38%, 35% e 101%, respectivamente.² Já em 2014, todas as 26 secretarias estaduais e o Distrito Federal aparecem como compradores e atingem a média de compras de 17,18%, de um total R\$ 989.875.336,40 transferidos pelo FNDE. Nesse ano, somente Acre, Espírito Santo, Paraná e Roraima atingiram percentuais superiores a 30% dos recursos recebidos do FNDE, em compras de alimentos da agricultura familiar. Nos anos de 2015 e 2016, esta situação mantém-se, com 24 SEEs comprando no primeiro ano e 26 no segundo, respectivamente.

Gráfico 5 – Brasil - Secretarias Estaduais: participação na aplicação dos recursos do PNAE em compras da agricultura familiar (2013 a 2016)



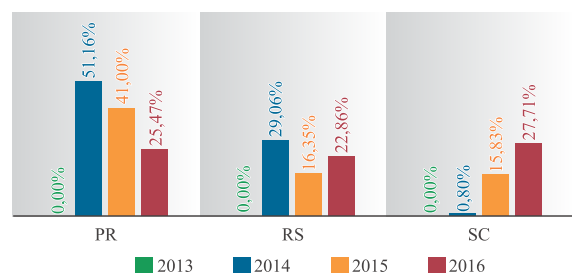
Fonte: FNDE (2017).

Algumas regiões do país demoraram mais para iniciar as aquisições, mesmo que a lei que do PNAE que incluiu a regra dos 30% de compras da agricultura familiar foi aprovada em 2009. É somente a partir de 2014 que as secretarias estaduais apareceram com maior importância nas aquisições de alimentos da AF. Neste sentido, a seguir, abrem-se os dados do PNAE pelas cinco macrorregiões brasileiras, de modo a analisar a aplicação dos recursos do programa por regiões e estados. Assim, os dados permitem comparações individuais (por estado) de desempenho em relação ao PNAE, bem como de seus desempenhos perante estados vizinhos dentro das regiões.

O Gráfico 6 evidencia as compras do PNAE na região Sul, no período de 2013 a 2016. Apesar de não ter chegado ao percentual de 30%, o desempenho do Rio Grande do Sul se mostra estável, com média de 17,07%, durante os anos analisados. O Paraná aparece com 41,0%, no ano de 2015, depois de ter aplicado 51% dos recursos recebidos, no ano anterior. No período de 2013 a 2016, o Paraná aparece com a melhor média entre os estados do Sul, alcançando 39,15% de aplicação dos recursos do FNDE em compras da agricultura familiar. Santa Catarina apresenta evolução crescente de compras no período, mas sua média é baixa: apenas 11,09%. A média de compras da região Sul alcançou 15,77%, correspondendo ao terceiro melhor desempenho por região do Brasil, mas ainda distante do percentual de 30% exigidos pela legislação do programa.

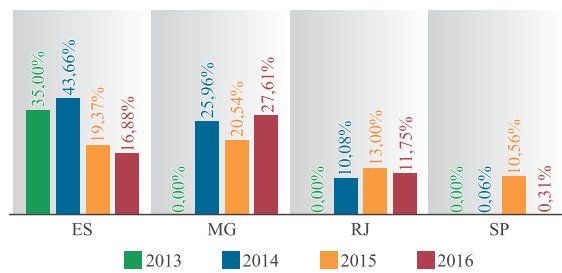
² No caso de Goiás, além dos valores provenientes do FNDE, o estado utilizou também recursos próprios, ultrapassando os 100% dos recursos que deveriam ser utilizados para as compras da agricultura familiar. Isso é possível, já que a lei fixa apenas o mínimo a ser adquirido, que é de 30%, mas os estados podem, por várias razões, aportar mais recursos nas aquisições da agricultura familiar, já que a lei não fixa percentuais máximos a serem atingidos.

Gráfico 6 – Região Sul - Percentuais dos recursos repassados pelo FNDE aplicados pelos estados em compras da agricultura familiar (2013 a 2016)



Fonte: FNDE (2017).

Gráfico 7 – Região Sudeste - Percentuais dos recursos repassados pelo FNDE aplicados pelos estados em compras da agricultura familiar (2013 a 2016)



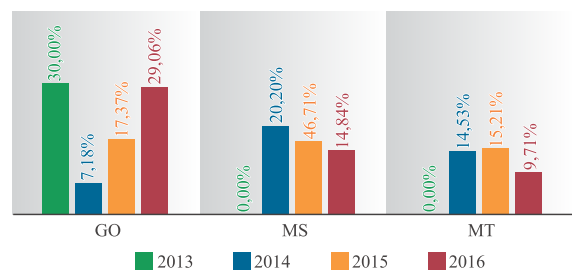
Fonte: FNDE (2017).

O Gráfico 7 demonstra o percentual dos recursos investidos pelos estados da região Sudeste, através do PNAE, no período de 2013 a 2016. O Sudeste brasileiro apresenta grande potencial de expansão na aplicação dos recursos, pois auferiu apenas o quarto melhor desempenho do país, quando somadas as médias de cada estado, durante o período analisado, alcançando 14,67% de aplicação dos recursos. Mesmo com menor desempenho, em 2015 e 2016, a média do estado do Espírito Santo ficou bem próxima de 30%, atingindo 28,73%, seguido pelo estado de Minas Gerais, com 18,53%.

O Rio de Janeiro teve pouca variação em suas compras; contudo, seu maior percentual foi 13%, alcançado no ano 2015. São Paulo é o estado que mais recebe recursos do FNDE e, visivelmente, tem demonstrado dificuldades em adquirir alimentos da agricultura familiar. A pesquisa de Bacarin, Silva e Ferreira (2017) mostra que os municípios paulistas estão em situação melhor do que a secretaria estadual de educação de São Paulo, evoluindo consideravelmente nesse processo de compras, partindo de 7,42%, em 2011, para 21,19% de compras da agricultura familiar, em 2014, sendo que 46% dos municípios superaram os 30% nas aquisições.

Os estados do sudeste brasileiro congregam o maior contingente de alunos do Brasil e, consequentemente, recebem proporcionalmente a maior quantidade de recursos repassados pelo FNDE para aquisições da alimentação escolar, através do PNAE. Mesmo sem a aplicação de todo o percentual determinado pela legislação, o volume de recursos destinado a esse fim é expressivo, sendo muito importante para os processos de geração de renda e trabalho para os agricultores familiares, bem como para indução de processos de desenvolvimento local e regional.

Gráfico 8 – Região Centro-Oeste - Percentuais dos recursos repassados pelo FNDE aplicados pelos estados em compras da agricultura familiar (2013 a 2016)

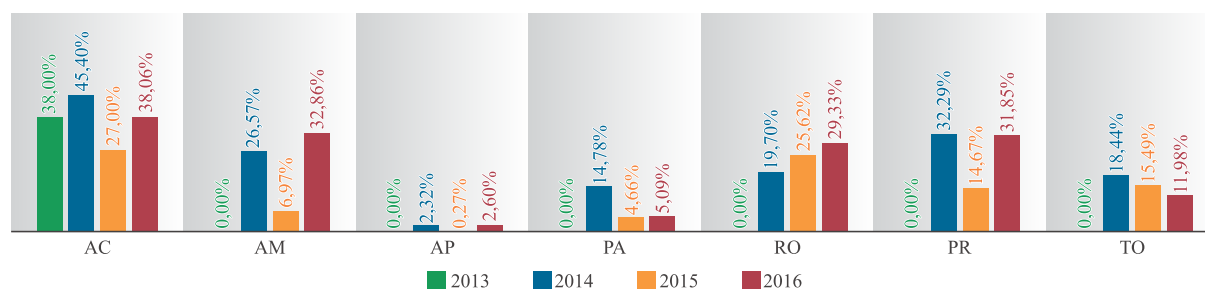


Fonte: FNDE (2017).

Já o Gráfico 8 apresenta os percentuais de recursos aplicados pelos estados da região Centro-Oeste, no período em análise. Mesmo com variação nos percentuais de compras, os estados permanecem adquirindo alimentos da agricultura familiar, alcançando a melhor média de compras por região do país: de 20,48%. Segundo o MEC (2017), o destaque nessa região é o estado de Goiás, que foi um dos precursores nas compras da agricultura familiar, com média de 20,90%, no período analisado. Mato Grosso do Sul apresenta pouca oscilação em seu percentual de compras, com média de 12,94%, seguido pelo Mato Grosso, com média de 9,86%.

O Gráfico 9 traz os percentuais de recursos aplicados pelos estados do Norte brasileiro, no período analisado. Com a maior extensão territorial do Brasil, a região Norte, com suas grandes distâncias entre cidades, apresenta ótimo desempenho, quando comparada a outras regiões. A região Norte apresenta a segunda melhor média entre as regiões, com 15,86%, mostrando-se organizada e empenhada na execução do PNAE. Além de ser um dos primeiros estados a aderir a esta política pública, o Acre está entre os estados brasileiros que em mais anos conseguiu aplicar percentuais superiores a 30% em compras da agricultura familiar. Os estados de Roraima e Rondônia estão em situação intermediária, no período analisado. O Amapá apresentou o segundo pior desempenho entre os estados da federação, com 2,60% de compras, em 2016, sendo este seu melhor percentual de aquisições em toda a série histórica em análise.

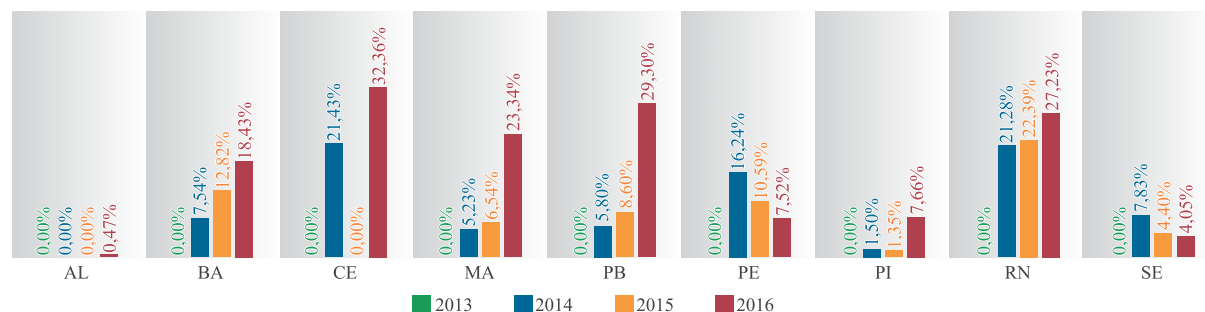
Gráfico 9 – Região Norte - Percentuais dos recursos repassados pelo FNDE aplicados pelos estados em compras da agricultura familiar (2013 a 2016)



Fonte: FNDE (2017).

O Gráfico 10 mostra os mesmos dados das demais regiões para o Nordeste. O Nordeste brasileiro é composto pelo maior número de estados (nove) e apresenta a menor média de compras entre as regiões pesquisadas: somente 7,19%. O destaque desta região é o desempenho do estado do Rio Grande do Norte, cujas compras não baixaram de 20%, entre 2014 e 2016. Alagoas, apesar do baixo desempenho, promoveu ação conjunta entre Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG) com a secretaria estadual de educação, EMATER e outras entidades ligadas à agricultura familiar, no sentido de potencializar a produção de alimentos pela agricultura familiar e melhorar os percentuais de compras pelo PNAE, através da criação do projeto Alimentação Certa. O objetivo envolvia cadastrar e orientar 1.000 famílias para participar das chamadas públicas, organizá-los em associações ou cooperativas e capacitar 97 jovens para atuar como agentes de desenvolvimento local. Esse esforço foi iniciado ainda em 2010 (FETAG, 2010).

Gráfico 10 – Região Nordeste - Percentuais dos recursos repassados pelo FNDE aplicados pelos estados em compras da agricultura familiar (2013 a 2016)



Fonte: FNDE (2017).

Estudo feito por Aquino, Gazolla e Schneider (2018) apresenta o Nordeste com a maior concentração de agricultores dos grupos A e B do PRONAF, sendo que, somente no grupo “A”, o Nordeste possui 212.091 produtores, o que representa 39,75% do total de produtores do grupo A

do país. Ainda maior é o percentual de produtores no grupo “B”: o Nordeste possui 64,89% do total de 2.426.127 estabelecimentos agropecuários brasileiros. A investigação ainda reforça que a agricultura familiar possui a maior parte das pessoas envolvidas nas atividades com alimentos, que vivem e trabalham em estabelecimentos agropecuários de baixíssima renda ou em explorações pobres intermediárias. Além do mais, a parcela majoritária de agricultores assentados da reforma agrária e agricultores periféricos da região Nordeste têm sido marginalizada na distribuição dos ativos produtivos (por exemplo, terras), tornando-se dependente de outras fontes de renda de fora das unidades produtivas (rendas não agrícolas e de pluriatividade) e das políticas de transferência de renda e das políticas sociais do Estado para sobreviver.

De outro lado, a região foi o berço da campanha da merenda escolar, em 1955, possuindo até os dias atuais um cenário de dificuldades, marcado por fome, pobreza rural e contínuas secas. Mesmo com o empenho das secretarias estaduais, organizações sociais e movimentos sindicais, os percentuais de compras e, por conseguinte, a injeção de recursos para auxiliar no desenvolvimento da agricultura familiar da região ainda são baixos, se comparados aos de outras regiões do Brasil, sendo este o maior desafio desta política pública, em termos regionais. Nesta região, programas de aquisições governamentais, como o PNAE, seriam estratégicos para melhorar os indicadores de desenvolvimento rural e regional destes agricultores familiares empobrecidos e alimentar melhor os estudantes, especialmente, os mais vulneráveis, do ponto de vista da segurança alimentar e nutricional.

6 POR QUE ESTADOS E MUNICÍPIOS NÃO CONSEGUEM CUMPRIR A LEI DO PNAE?

As razões apresentadas pela literatura para o distanciamento do percentual de 30% na aquisição de alimentos e produtos da agricultura familiar para o PNAE são diversas. Segundo Saraiva (2013), a dificuldade que os agricultores possuem em fornecer alimentos durante o ano todo, a falta de conhecimentos e de qualificação das equipes que estão à frente dos programas, são as principais razões explicativas. Souza (2012) ainda afirma que as maiores limitações para que o poder público atinja percentuais satisfatórios de compras da agricultura familiar são o desconhecimento da produção local existente, as dúvidas sobre como elaborar uma chamada pública, principalmente em suas especificações, e a dificuldade de comunicação do poder público com os agricultores.

Para Triches et al. (2018), as razões para o baixo desempenho nas compras, por parte de alguns municípios, está ligada tanto ao lado da demanda (EEs) quanto ao lado da oferta (AFs). Do lado da demanda, está a elaboração do cardápio em descompasso com a produção dos agricultores, os entendimentos e as burocracias dos processos de compra, a falta de estrutura e de recursos municipais, as resistências de nutricionistas e cozinheiras, a falta de comunicação e o Conselho de Alimentação Escolar pouco atuante. Do lado da oferta, estão as questões climáticas, a baixa diversidade de produtos oferecidos, a dificuldade de organização e de adaptação aos processos burocráticos exigidos, a complexidade para conseguir formalizar e obter liberações sanitárias, os preços pagos, a logística, a desconfiança dos agricultores nas prefeituras, os problemas políticos, a falta de assistência técnica, entre outros.

Corroboram com isso a fraca participação social na gestão das políticas públicas e a inexistência ou a pequena influência dos *policy networkers* em algumas regiões do país, o que dificulta a implementação das políticas por parte dos estados, por sua estrutura pesada e pela dificuldade de acesso aos “fazedores da política”. Nunes et al. (2018) e Tonella (2003) comentam que o desempenho do PNAE no Nordeste depende da atuação dos gestores locais (estados e municípios), que não cumprem a função de identificar os agricultores aptos a fornecer alimentos e com capacidade de produção para atender a demanda, justificando, assim, os baixos percentuais de compras pelo PNAE, nos estados do Nordeste.

Duas situações podem ser determinantes nos estados onde as compras superam o percentual de 30%: a) há, no estado, grande concentração de pequenas propriedades compostas por agricultores familiares que sobrevivem basicamente de suas produções para o autoconsumo. Se esta produção para auto provisionamento for apoiada e fortalecida, permite aos AFs comercializar os excedentes aos programas governamentais ou por cadeias curtas de abastecimento, de forma a atender públicos concentrados em médias e grandes cidades; b) o estado possui, em sua rede de ensino, número de alunos e beneficiários do PNAE, que podem ser atendidos com mais facilidade por menor número de agricultores familiares. A obrigatoriedade de compras está baseada em 30% dos valores repassados aos estados e o montante de recursos está condicionado à quantidade de alunos atendidos, de forma que o volume de compras não se torna tão expressivo.

Por exemplo, o percentual de 30% dos recursos do PNAE para aquisição de alimentos pelo estado de São Paulo, em 2016, corresponde a 2,98 vezes o valor total repassado para o estado do Piauí e 3,38 vezes o total de recursos que o FNDE repassou para o Acre, naquele mesmo ano, tornando o problema, inversamente proporcional, devido à grande quantidade de alunos beneficiados pelo programa em São Paulo. Existe grande disparidade regional de desempenho, quando se comparam os estados por região, nesse mesmo período de pesquisa (2013-2016), o que reforça a impressão das dificuldades de acesso a essa política pelos produtores, como afirma Triches (2015). O Sul do Brasil, por sua característica de composição com grande quantidade de pequenas propriedades, é um exemplo claro dessa disparidade, pois não consegue atingir os percentuais mínimos de aquisição de alimentos exigidos pela legislação, com exceção da secretaria de estado do Paraná.

Há que se frisar que são analisadas apenas as compras pelas secretarias dos estados e que cada estado adquirir produtos da AF de forma diferente. Exemplos disso são os estados do Sul (TRICHES et al., 2018). No caso do Paraná, as compras de produtos de AFs vêm sendo realizadas de forma centralizada, pela própria secretaria; depois, os alimentos são entregues pelos agricultores diretamente nas escolas. Já no estado do Rio Grande do Sul, o formato de aquisições tem sido essencialmente descentralizado, sendo que as próprias escolas estaduais recebem o recurso e compram os gêneros destes fornecedores. Por outro lado, no caso de Santa Catarina e São Paulo, boa parte da gestão da alimentação escolar está nas mãos de empresas terceirizadas, o que pode estar frustrando as compras de gêneros da AF.

Existem várias barreiras para os programas públicos tornarem-se sustentáveis, e a primeira delas é a regra do menor preço, pois os gestores não levam em conta os benefícios sociais e ambientais em longo prazo, ao adquirirem produtos locais, embora possam ser mais caros, se comparados aos industrializados (MORGAN, 2007). Triches (2015) e Lourenço (2015) apontam que o poder de agência dos atores locais, que, por sua proximidade, conseguem criar relações mais passíveis de interfaces e negociações, faz a diferença e consegue utilizar as políticas públicas de compras de alimentos, como instrumento de desenvolvimento sustentável, demonstrando a possibilidade de mudança da estrutura social.

Estas diferenças podem ser fatores explicativos do menor ou do maior atendimento de cada secretaria estadual e dos municípios. Ainda, se o descumprimento do percentual previsto implica a suspensão do repasse dos recursos, pode-se, através de uma análise simples do número de municípios que receberam repasses do FNDE, entre 2011 e 2016, verificar a seguinte situação: em 2011, 5.274 municípios compraram pelo PNAE; nesse mesmo ano, 73,77% ficaram abaixo de 30%; em 2012, foram 5.255 municípios, e 70,42% não alcançaram os 30%; em 2013, foram 5.315 municípios, e 58,96% não atingiram os 30%; em 2014, dos 5.553 municípios, 59,87% também não atingiram 30%; em 2015, foram 5.603 municípios, e 55,91% não chegaram aos 30%; por fim, em 2016, dos 5.360 municípios que constavam no site do FNDE, 56,52% não cumpriram o disposto na lei.

Assim, a pergunta que fica é: por que o FNDE não cancelou os repasses para estes municípios? Talvez assim, a partir da aplicação de sanções institucionais, estes locais corrigissem sua trajetória institucional mais rapidamente em relação ao PNAE, embora, obviamente, esta ação pudesse ter prejuízos momentâneos para os AFs (paralisação das compras) e para a comunidade escolar, como

falta de fornecimentos dos alimentos, que poderia agravar situações de insegurança alimentar e nutricional.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho evidencia que há visível evolução no volume de compras da agricultura familiar pelas entidades executoras, durante o período analisado. Contudo, há, também, um grande caminho a ser percorrido, o que demonstrado que os municípios têm se dedicado e adquirido maiores quantidades de alimentos da agricultura familiar do que as secretarias estaduais.

Observam-se, no entanto, especificidades entre as regiões, no que diz respeito à quantidade de recursos aplicados por cada secretaria de estado para aquisições de agricultores familiares, e esta evolução demanda estudos que aprofundem as análises de forma particular e/ou comparada. Há uma série de dificuldades já evidenciadas por diversas pesquisas para a implementação desta política, mas, no caso das secretarias estaduais, poucas têm investigado com mais atenção como estas compras ocorrem e quais os problemas existentes em suas realidades, que são bastante diferentes das realidades dos diversos municípios brasileiros.

Como frisado anteriormente, cada SEE tem uma forma de organizar suas aquisições de alimentos, podendo terceirizar o serviço, realizar a compra centralizada ou descentralizada. No entanto, existem outras particularidades que diferem as SEEs das municipais; entre elas, estão a abrangência do território que cada uma tem sob sua responsabilidade, a pulverização das unidades escolares, o número de nutricionistas existentes, a estrutura tanto predial quanto de funcionários para trabalhar com o PNAE, os recursos escassos. Ainda, em muitos casos, não há contrapartida dos estados para a alimentação escolar, restando aplicar apenas os valores oriundos do FNDE, isso quando os municípios utilizam correta e completamente os valores destinados ao PNAE, entre outras situações.

Dessa forma, estas problemáticas precisam ser diagnosticadas para serem enfrentadas. Triches (2016) afirma que as EEs municipais têm feito a diferença, quando focam na participação dos atores sociais. Em municípios menores, o contato direto da nutricionista com o CAE e os agricultores tem sido fundamental no processo de compras, uma vez que, para a elaboração do cardápio, são informados os alimentos que estão sendo cultivados e a época em que estarão disponíveis. Com todos os atores e órgãos envolvidos, através de processos participativos, normalmente os percentuais de compra superam 30%. Nos municípios maiores, mesmo que todos tenham consciência do que precisa ser feito, há maior dificuldade em alcançar esse percentual, devido, principalmente, ao distanciamento social entre os atores envolvidos. Concomitantemente, encontram-se outras situações que vêm sendo superadas, como a estruturação dos setores que tratam do PNAE e a integração entre secretarias (estaduais e municipais), visando ao acompanhamento da produção e sua integração com o cardápio das escolas.

Neste sentido, parece que a participação social pode ser o ponto-chave deste processo para que o público-alvo seja atingido e o programa cumpra o seu objetivo, que vai além da alimentação saudável e da segurança alimentar, promovendo também o desenvolvimento social e econômico de famílias de agricultores familiares dispostos a produzir, enquanto aguardam oportunidade para acessar o PNAE. Depois de analisar todas essas informações, é possível perceber quão grandes são o potencial e a importância do PNAE como política pública, se as EEs (escolas federais, SEEs, distrito federal e municípios) investirem 30% dos recursos do FNDE na aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar, como determina a Lei 11.947/2009.

Essa lei trouxe consigo a obrigatoriedade, com sanções claras para as entidades executoras que não destinam o percentual de 30% para compras da AF, autorizando, em seu artigo 20º, que o FNDE suspenda o repasse de recursos pelo descumprimento do artigo 14. Novamente, a legislação brasileira traz consigo o antídoto para uma eventual aplicação da própria lei, quando o parágrafo

1º do artigo 14º abre “exceções” à aplicação das sanções nos seguintes casos: I) impossibilidade de emissão de documento fiscal correspondente; II) inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios; III) condições higiênico-sanitárias inadequadas dos alimentos. A observância do percentual previsto poderá ser dispensada pelo FNDE, quando presente uma dessas circunstâncias.

Por sua habitualidade, a quebra de regras institucionais no Brasil (mesmo quando se trata de entes governamentais), já não aciona mais a capacidade de indignação do cidadão ou processual jurídica da justiça. Certamente, devem-se levar em consideração algumas especificidades ao concluir, através deste estudo, que os percentuais de compras da agricultura familiar poderiam ser maiores. Contudo, há que se considerar que os dados extraídos do Sistema de Gestão de Contas (SigPC) disponíveis no site do FNDE são considerados preliminares e, portanto, podem sofrer alterações, de acordo com as análises e as fiscalizações que as entidades executoras possam sofrer. Considerando tais circunstâncias, fica a pergunta: como um programa cujo objetivo é fortalecer a agricultura familiar pode cumprir seu objetivo, se as entidades executoras não destinam os valores correspondentes ao percentual previsto na lei?

Por outro lado, fica a incerteza da continuidade das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e de apoio à agricultura familiar, pois, em 2019, por exemplo, viu-se a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e, atualmente, cresceu assustadoramente os percentuais da população na pobreza e passando fome, especialmente com a pandemia de Covid-19. Frente a este contexto de crise institucional, sanitária e de austeridade fiscal do Estado brasileiro, cabem algumas questões: a) será que, com este desmonte das políticas de SAN, o PNAE e as aquisições de produtos da AF se mantêm? Será que esta política possui apoio do governo federal para se expandir e fortalecer? Qual o papel dos governos municipais e estaduais, frente a este contexto de crise econômica, sanitária e institucional nacional?

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 2 ed. Campinas: Hucitec, 1998.
- ALBALA, K. Comendo na pós-modernidade: como o comprar, o cozinhar e o comer estão se transformando na Era Digital. **Estudos Sociedade e Agricultura**. 25 (2): 238-250, 2017.
- ALMEIDA, V; CARNEIRO, F. F; VILELA, N. J. Agrotóxicos em hortaliças: segurança alimentar, riscos socioambientais e políticas públicas para a promoção da saúde. **Tempus: Actas em Saúde Coletiva**. Brasília, DF, v. 4, n. 4, p. 84-99, 2009.
- AQUINO, J.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Dualismo no Campo e Desigualdades Internas na Agricultura Familiar Brasileira. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Vol. 56, n.1, pp.123-142, 2018.
- BACCARIN, J.; SILVA, D. B. P.; FERREIRA, D. A. O. Compras institucionais de produtos de agricultores familiares para alimentação escolar no estado de São Paulo sob a vigência da Lei Federal 11.947/2009. **Revista Geografia**. Vol. 42. N. 2, p. 243-261, 2017.
- BELIK, W; CUNHA, A. R. A. Política de comercialização agrícola no Brasil. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS. 2015, 622p., pp. 217 - 235. (Série Estudos Rurais).
- BELLETTI, G.; A. MARESCOTTI. 2020. **Short food supply chains for promoting local markets**. Roma: FAO, 2020.

BRASIL. **Lei 11.947/2009 de 16 de junho de 2009**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo. Brasília DF, 16 jun. 2009. Seção 1 - 17/6/2009, Página 2 (Publicação Original).

Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). **Ação da Cidadania contra a fome, a miséria e pela vida**. Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania. Brasília, 1995, 201 p.

Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado de Alagoas (FETAG). **Alimentação Certa**. 2010. Disponível em <<http://www.fetagal.org.br/alimentacaocerta.asp>>. Acesso em: 31 jan. 2019.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Josué de Castro é homenageado no Recife**. Assessoria de Comunicação do FNDE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/478-josu%C3%A9-de-castro-%C3%A9-homenageado-no-recife>>. Acesso em: 19 jan. 2019.

_____. **Dados da Agricultura Familiar**. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. **Monitoramento e Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Coordenação de Monitoramento e Avaliação do PNAE. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/116-alimentacao-escolar?download=9523:apresentacao>>. Acesso em: 25 maio 2019.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. 21: 211-259, 2000.

GAZOLLA, M; SCHNEIDER, S. O papel da agricultura familiar para a segurança alimentar: uma análise a partir do Programa Fome Zero no município de Constantina/RS. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**. Brasília, 2006, v.2., 17p.

GRISA, C.; FEXOR, G. A construção das políticas para a agricultura familiar no Brasil: entre ideias, interesses e instituições. **Anais...** 52º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Goiânia - GO, 27 a 30 de julho de 2014, 17 p.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas interação ente sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. 125-146, 2014.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2009.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Panorama**. Número de municípios 2018. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

LOURENÇO, M. S. Políticas públicas e desenvolvimento. In: SILVA, C. L.; MENDES, J. T. G. (Org.). **Reflexões sobre o desenvolvimento sustentável: Agentes e interações sobre a ótica multidisciplinar**. Petrópolis: Vozes, 2005.

MACHADO, P. M. O. et al. Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. **Ciência e saúde coletiva**. 2018, vol.23, n.12. 4153-4164.

MARQUES, A. A. et al. Reflexões de agricultores familiares sobre a dinâmica de fornecimento de seus produtos para a alimentação escolar: o caso de Araripe, Ceará. **Saúde e Sociedade**. 2014, vol.23, n.4, 1329-1341.

MATTOS, L. M. **Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira**. Friedrich Ebert Estiftung. Análise N° 39, 2017, 46p.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

Ministério da Educação (MEC). **Diretrizes Operacionais para o Planejamento de Atividades do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 2004. Disponível em: < ftp://ftp.fnde.gov.br/web/alimentacao_escolar/diretrizes_operacionais_pnae_07102004.pdf >. Acesso em: 05 jan. 2019.

_____. **Formação pela escola**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Secretaria de Educação a Distância. 2 ed. Brasília, 2008.

_____. **Resolução CD/FNDE N° 4 de 2 de abril de 2015**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/6341-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-4,-de-3-de-abril-de-2015> >. Acesso em: 12 jan. 2019.

MORGAN, K. Greening the realm: sustainable food chains and the public plate. **School of City and Regional Planning**. Cardiff University, 2007.

MORGAN, K; SONNINO, R. **The school food revolution: public food and the challenge of sustainable development**. London: Eathscan publishing for a sustainable future, 2008.

NUNES, E. M.; MORAIS, A. C; AQUINO, J. R; GURGEL, I. A. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como política de inclusão na agricultura familiar do nordeste do Brasil. **Revista Grifos**, n. 45, p. 114-139, 2018.

PLOEG, J. D. van der. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: Editora da UFRGS. 2008 (Série Estudos Rurais).

PRA, M.; SAUBORIN, E.; PETERSEN, P.; SILVEIRA, L. Lógicas e estratégias de comercialização na agricultura familiar do Agreste da Paraíba. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 24, n. 1, p. 5-27, 2016.

RAEDER, S. T. O. Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte, n. 13, p. 121 – 146, 2014.

REINACH, S; CORÁ, M. A. J.; BONDUKI, M. R. P. A Inclusão da Agricultura Familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Anais... XXXVI Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro, v. 22, 2012.

SARAIVA, E. B. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 927-936, 2013.

SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. (Série Estudos Rurais).

SILVA, C. A; KIYOTA, N. Programa Nacional de Alimentação Escolar: a evolução regulatória, resultados para a agricultura familiar e a efetividade na aplicação da legislação vigente. **Anais...** 56º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Campinas -SP, 2018, 18 p.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n.16, p.20-45, 2006.

SOUZA, L. B. B. Organizações da Agricultura Familiar no Estado de São Paulo e sua Experiência de Fornecimento para o PNAE. In: SOUZA, L. B. B. **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo**. São Paulo: Instituto Via Pública. 2012.

TONELLA, C. Poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores. **Cadernos Metrópole**, n. 10, p. 103-139, 2003.

TRICHES, R. M. **Reconectando a produção ao consumo**: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS. 2015, 622p., p. 181-200. (Série Estudos Rurais).

TRICHES, R. M; KILIAN, L. O papel dos atores sociais nas aquisições de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar em municípios paranaenses. **Redes**, v. 21, n. 3, p. 159, 2016.

TRICHES; BACCARIN, J. G; FIGUEREDO, O. A. T; FUHR, A. L; MOSSMANN, M. P; SILVA, D. B. P; HACKLER, D; TEO, C. R. P. A. Dificuldades e recursos de superação mobilizados por atores sociais na aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar nos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. In: CASSARINO, J. P. (Org). **Abastecimento alimentar e mercados institucionais**. Chapecó: Editora da UFFS. 2018. 322 p.

TRICHES, R. M; SIMONETTI, M. G.; CASSARINO, J. P.; BACCARIN, J. G.; TEO, C. R. P. A. Condicionantes e limitantes na aquisição de produtos da agricultura familiar pelo Programa de Alimentação Escolar no estado do Paraná. **Redes**. v. 24, n. 1, p. 118-137, 2019.

VEIGA, J. E. **O desenvolvimento agrícola**: uma visão histórica. São Paulo: Hucitec, 1991.