



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
AGROECOLOGIA E DESENVOLVIMENTO RURAL**

**A ADESÃO DOS MUNICÍPIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NA-
CIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA
NO SUDOESTE PAULISTA**

EDMILSON CARLOS DE ALMEIDA LOPES JUNIOR

Araras

2021



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
AGROECOLOGIA E DESENVOLVIMENTO RURAL**

**A ADESÃO DOS MUNICÍPIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NA-
CIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA
NO SUDOESTE PAULISTA**

EDMILSON CARLOS DE ALMEIDA LOPES JUNIOR

ORIENTADORA: PROF.^a DR.^a MARTA CRISTINA MARJOTTA-MAISTRO

CO-ORIENTADORES: PROF.^a DR.^a ADRIANA ESTELA SANJUAN
MONTEBELLO

PROF. DR. FÁBIO GRIGOLETTO

Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Agroecologia e
Desenvolvimento Rural como requisito
parcial à obtenção do título de
**MESTRE EM AGROECOLOGIA E
DESENVOLVIMENTO RURAL**

Araras

2021

FICHA CATALOGRÁFICA

Lopes Junior, Edmilson Carlos de Almeida

Os municípios na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise exploratória no Sudoeste Paulista / Edmilson Carlos de Almeida Lopes Junior -- 2021.

94f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Carlos, campus Araras, Araras

Orientador (a): Marta Cristina Marjotta-Maistro Banca Examinadora: Henrique Carmona Duval, Wilson Mazalla Neto

Bibliografia

1. Agricultura familiar. 2. Desenvolvimento Rural. 3. Alimentação Escolar. I. Lopes Junior, Edmilson Carlos de Almeida. II. Título.

Ficha catalográfica desenvolvida pela Secretaria Geral de Informática(SIn)

DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Bibliotecário responsável: Maria Helena Sachi do Amaral -
CRB/87083



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Ciências Agrárias
Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural

Folha de Aprovação

Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Edmilson Carlos de Almeida Lopes Junior, realizada em 27/05/2021.

Comissão Julgadora:

Profa. Dra. Marta Cristina Marjotta Maistro (UFSCar)

Prof. Dr. Henrique Carmona Duval (UFSCar)

Prof. Dr. Wilson Mazalla Neto (UFRB)

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural e a todas as pessoas que contribuem para a formação de pesquisadores incríveis e que se dedicam à construção científica em um país que pouco valoriza os esforços de cada um de vocês. Em especial, à minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Marta, que buscou me auxiliar em todos os processos, desde a minha chegada ao programa. Levarei comigo, mais que o conhecimento, muita experiência que ela buscou compartilhar comigo e com minhas companheiras orientadas, Rubenice e Ariele.

Aos meus co-orientadores, Prof.^a Dr.^a Adriana e Prof. Dr. Fábio, que me auxiliaram na escrita deste texto e contribuíram com o conhecimento adquirido de uma vida dedicada à ciência.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Ao CNPq, que tornou possível minha permanência no mestrado através do financiamento desta pesquisa.

Gostaria também de agradecer a todos meus companheiros de programa que embarcaram comigo nessa experiência, que compartilharam momentos de alegria e alguns perrengues. Que compartilharam, além dos risos, momentos que levaremos por toda a nossa ínfima existência neste globo.

Com muito carinho, agradeço aos meninos com quem compartilhei um ano de vida na mesma casa: Tiago, Luiz, Lucas e Davi – que foi o melhor companheiro de quarto que eu poderia ter desejado. Ao Fernando e à Ana Rita, que partilharam comigo quase tantos momentos juntos quanto os que moravam comigo, me aguentaram e me ajudaram mais do que imaginam.

Agradeço a Carol Thomson que dedicou tempo e conselhos que me auxiliaram quando nem mais uma palavra saía para o frio teclado desse *notebook*. Carol, você é demais!

À minha família querida, meu pai, minha mãe e minhas irmãs, que primeiro acreditaram em mim e dedicaram muito mais que seu tempo, me incenti-

varam desde que nasci e nunca deixaram de nutrir meus sonhos como se fossem deles. Eles deixaram muita coisa de lado para que eu pudesse chegar até aqui. Muito obrigado!

À minha companheira, Camila. Acho que não estaria escrevendo este texto se não fosse pelo intenso companheirismo que ela dedicou a mim. Me compreendeu quando tudo parecia escuro demais para enxergar alguma coisa boa dentro de mim e acreditou em mim muito mais do que eu mesmo acreditava. Foi ela quem me tirou de onde eu (não) me encontrava, segurou minha mão e decidiu juntar seu caminho ao meu para percorrermos juntos. Obrigado! Seguir com você tem tornado a caminhada incrível.

Ao meu ponto de admiração do ser humano, o mais incrível que já conheci, meu filho e amigo Bento, que traz paz ao meu coração todas as vezes que me atribulo e me faz tentar ser melhor a cada dia. Ele me transforma cada dia muito mais do que eu tento formá-lo. Está aprendendo a ler ainda, mas quando estiver lendo, quero que ele saiba: nada nem ninguém pode fazer mais por mim do que ele faz, todo dia.

Às pessoas que me formaram criticamente e me serviram de inspiração, levo-os para toda a vida: minha madrinha Violeta – nunca me esqueci do quanto ela dedicou tempo a uma criança curiosa, e dividiu comigo o conhecimento de que eu tanto tinha sede. Quando tento acreditar no Bento para que ele tenha as melhores condições de se tornar um grande ser humano, é em você que me inspiro.

Ao meu tio Leandro (*in memoriam*), que foi meu amigo desde criança, que projetou em mim tudo o que ele nem sabia que era, uma pessoa íntegra, inteligente. Tio, acho que nunca vou poder expressar o quanto você foi importante na minha formação. Me fazia rir e querer ser tudo o que você esperava de mim. Você foi e é uma inspiração. Obrigado.

À minha vó Zilda (*in memoriam*), que me deixou como ensinamento que buscar o que se quer deve vir antes do reconhecimento de outras pessoas, que tornou fácil uma das decisões mais cruciais da minha vida, quando tive de decidir entre o que era plausível perante todos e o que era um sonho. Ela credi-

tou no meu sonho. Obrigado pelas conversas intermináveis depois do almoço, pelas histórias, risadas e ensinamentos.

Vocês três, são o meu tripé, são quem me ensinam todo o dia a ser como vocês e a acreditar no ser humano desde criança. Se hoje sou o pai que eu esperava me tornar, foi porque aprendi e continuo aprendendo com vocês. Na dúvida em como ser melhor para o Bento, lembro de vocês, e a resposta se torna clara. Acredito nele como vocês confiaram em mim.

SUMÁRIO

Índice de tabelas	i
Índice de figuras.....	ii
RESUMO	iii
ABSTRACT	iv
1. Introdução	1
1.1. Objetivos.....	6
1.1.1. Objetivos Gerais.....	6
1.1.2. Objetivos Específicos.....	6
2. Influência das alterações no marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na adesão dos municípios brasileiros à aquisição de alimentos da agricultura familiar	10
3. Panorama das compras da agricultura familiar para alimentação escolar no Estado de São Paulo	32
4. Desafios para a eficácia das chamadas públicas do PNAE no Sudoeste Paulista	52
5. Considerações Finais	77
6. Referências Bibliográficas.....	80

Índice de tabelas

	Pag.
Tabela 1. Presença de Agricultura familiar nas regiões do estado de São Paulo.	40
Tabela 2. Adesão dos municípios do Estado de São Paulo à lei 11.947/2009.	42
Tabela 3. Adesão dos municípios nas regiões intermediárias do estado de São Paulo.....	44
Tabela 4. Cumprimento do percentual de compras em relação ao porte dos municípios do estado de São Paulo em 2017.....	45
Tabela 5. Estabelecimentos Familiares e Não Familiares na região Sudoeste Paulista.	59
Tabela 6. Repasses do FNDE aos municípios do Sudoeste Paulista entre 2017 e 2019 e execução dos valores destinados à agricultura familiar na compra de alimentos para a merenda escolar.....	63
Tabela 7. Justificativas utilizadas pelos municípios quanto à não execução da legislação.....	65
Tabela 8. Composição dos itens obrigatórios por lei nas chamadas públicas dos municípios do Sudoeste Paulista.	66

Índice de figuras

	Pag.
Figura 1. Adesão dos municípios brasileiros entre os anos 2011 e 2017 em porcentagem.	17
Figura 2. Estado de São Paulo e suas regiões intermediárias	39
Figura 4. Sudoeste Paulista	58
Figura 5. Classificação de adesão dos municípios do Sudoeste Paulista de acordo com as porcentagens de aquisição da agricultura familiar.....	61

A ADESÃO DOS MUNICÍPIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA NO SUDOESTE PAULISTA

Autor: EDMILSON CARLOS DE ALMEIDA LOPES JUNIOR

Orientador: PROF.^a DR.^a MARTA CRISTINA MARJOTTA-MAISTRO

Co-orientador: PROF.^a DR.^a ADRIANA ESTELA SANJUAN MONTEBELLO

Co-orientador: PROF. DR. FABIO GRIGOLETTO

RESUMO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), responsável pela alimentação de mais de 40 milhões de escolares em todo o território nacional, definiu, em 2009, que se utilizasse o mínimo de 30% de todo o recurso repassado a estados e municípios pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) na compra de alimentos produzidos por agricultores familiares, com o objetivo de promover o desenvolvimento, em nível local, da categoria. Entretanto, o programa tem enfrentado entraves operacionais. Mesmo após 12 anos da implementação da Lei 11.947/2009, muitos municípios ainda não conseguem atingir os valores mínimos ou ainda não adquirem nenhum valor. Este trabalho tem a finalidade de identificar fatores condicionantes da aderência à compra da agricultura familiar por parte dos municípios. Para tanto, dividimos o trabalho em capítulos-artigos, buscando compreender diversas esferas da execução do PNAE. O primeiro artigo apresenta um histórico das alterações no marco regulatório legal desde a implementação da Lei 11.947/2009, buscando compreender como elas permitiram, ou não, a maior aplicabilidade da lei. O segundo traz um panorama da execução do programa no estado de São Paulo, tendo como referência espacial as regiões intermediárias e os municípios do estado, onde é realizada uma análise exploratória da influência da presença da agricultura familiar na região e do tamanho dos municípios. Por fim, o terceiro artigo realiza uma análise exploratória da construção das chamadas públicas no Sudoeste Paulista, identificando os desafios técnicos de elaboração desse instrumento de compra. O trabalho permitiu identificar condicionantes e entraves para a aplicabilidade da compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar e projetar uma agenda de pesquisa de análise das capacidades estatais na aplicação da merenda escolar como instrumento de promoção à agricultura familiar.

Palavras-chave: Agricultura familiar; Políticas públicas; Merenda escolar.

**ADHERENCE OF MUNICIPALITIES IN THE IMPLEMENTATION OF THE
NATIONAL PROGRAM FOR SCHOOL FOOD: AN EXPLORATORY
ANALYSIS IN THE SOUTHWEST OF PAULISTA**

Author: EDMILSON CARLOS DE ALMEIDA LOPES JUNIOR

Adviser: PROF.^a DR.^a MARTA CRISTINA MARJOTTA-MAISTRO

Co-adviser: PROF.^a DR.^a ADRIANA ESTELA SANJUAN MONTEBELLO

Co-adviser: PROF. DR. FABIO GRIGOLETTO

ABSTRACT

The National School Feeding Program, responsible for feeding more than 40 million schoolchildren across the national territory, defined, in 2009, a minimum of 30% of all resources transferred to states and municipalities by the National Education Development Fund for the purchase of food produced by family farmers, with the aim of promoting the development of that category at a local level. However, the program has faced operational barriers. Twelve years after the implementation of Law 11.947/2009, many municipalities are still unable to reach the minimum values, and many other even do not acquire any value. This work purposes to identify conditioning factors of the adherence to the purchase of family agriculture by the municipalities. To this end, we divided the work into article-chapters, trying to understand the various spheres of the execution of the program. The first article presents a history of changes in the legal regulatory framework since the implementation of Law 11.947/2009, seeking to understand how they allowed, or not, the greater applicability of the law. The second article provides an overview of the program's execution in the state of São Paulo, using the intermediate regions and municipalities of the state as a spatial reference, where an exploratory analysis of the influence of the presence of family farming in the region and the size of the municipalities is carried out. Finally, the third article conducts an exploratory analysis of the construction of public calls in the São Paulo's Southwest region, identifying the technical challenges of preparing this purchase instrument. This work made it possible to identify constraints and obstacles to the applicability of the purchase of food-stuffs from family farming and to design a research agenda for the analysis of state capacities in the application of school income as a tool to promote family farming.

Keywords: Family farming; Public policies; School meal.

1. Introdução

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) existe desde meados da década de 1950, e foi criado para combater a fome em regiões de maior vulnerabilidade social. O programa passou por várias reformulações e, atualmente, fornece alimento para mais de 40 milhões de escolares diariamente. No ano de 2020, cerca de R\$ 4,3 bilhões foram destinados para estados e municípios com essa finalidade (FNDE, n.d.).

Gerido pelo Fundo Nacional de Educação (FNDE) e contando com municípios, estados e o distrito federal como Entidades Executoras, o PNAE visa a garantir não apenas o acesso à alimentação saudável, mas, sobretudo, à permanência desses escolares, atuando como instrumento destinado a coibir a evasão escolar, o que acarreta na melhoria do desempenho discente e no fortalecimento do combate à fome e a desnutrição infantil (NOGUEIRA et al., 2016).

Além desses objetivos, o PNAE é um instrumento de fomento à agricultura familiar. Desde 2009, seu texto legal prevê a obrigatoriedade de compra de pelo menos 30% de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar (BRASIL, 2009) através do emprego dos recursos transferidos pelo FNDE aos entes subnacionais. Tal obrigatoriedade tem impactado de forma positiva a organização social dos agricultores, a diversificação da produção e geração de renda para esse grupo, além de impulsionar a movimentação econômica das localidades (ELIAS et al., 2019; SIDANER et al., 2013; M. G. SILVA et al., 2015).

Outro aspecto relevante é que essa alteração na legislação previa a promoção do desenvolvimento sustentável, elencando os remanescentes quilombolas, comunidades tradicionais indígenas e assentados rurais como fornecedores prioritários. Assim, o PNAE passou a representar uma forma de reconhecimento da importância das comunidades tradicionais e da valorização do que é produzido localmente, impulsionando também as condições de reprodução social desses grupos (SOUSA et al., 2013).

Para participar no programa como fornecedor, o agricultor deve ter em seu nome a declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), identificando-o como agricultor familiar. Segundo a Portaria nº 523, de 24 de agosto de 2018, o indivíduo deve atender aos seguintes requisitos: i) possuir, a qualquer título, área de até 4 (quatro) módulos fiscais; ii) utilizar, no mínimo, metade da força de trabalho familiar no processo produtivo e de geração de renda; iii) auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e iv) ser a gestão do estabelecimento ou do empreendimento estritamente familiar (BRASIL, 2006).

Apesar de todos esses aspectos, que fazem do PNAE um significativo mercado para a agricultura familiar, percebe-se que há entraves à aplicabilidade da legislação, e que muitos municípios não conseguem cumprir com a obrigatoriedade prevista na lei 11.947/2009.

A lei que determina a compra de alimentos da agricultura familiar também prevê a dispensa da execução da porcentagem mínima pelas Entidades Federativas em três circunstâncias, sendo: impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios; e condições higiênico-sanitárias inadequadas. (BRASIL, 2009).

Quando se busca compreender as principais dificuldades de implementação, diversos trabalhos apontam para a falta de interlocução de setores de alimentação escolar e de fomento à agricultura familiar dos municípios, e para a dificuldade de fornecimento regular e constante por parte da agricultura familiar. (BACCARIN, TRICHES, TEO, & SILVA, 2017; LOPES JUNIOR et al., 2018).

Para a execução da compra de alimentos da agricultura familiar, a lei permite que as Entidades Executoras usem como instrumento as chamadas públicas, que exigem uma construção que leve em conta não apenas os requisitos da Lei, mas também um levantamento prévio dos potenciais agricultores familiares locais para o fornecimento de alimentos, conhecimento de quais gêneros são produzidos na região e suas sazonalidades, preparo técnico dos profissionais envolvidos na execução do programa e adaptação do cardápio esco-

lar. Tudo isso tornou mais complexo o fornecimento de alimentação escolar, impondo novos desafios técnicos e a necessidade de uma construção envolvendo outros atores além dos convencionais.

O artigo 14º da Lei 11.947/2009, que descreve a obrigatoriedade de compra de, no mínimo, 30% de toda a verba transferida do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação às Entidades Executoras, não foi alterado desde a publicação da lei; todavia, a operacionalização do programa tem sofrido alterações através de resoluções que dispõem sobre o tema.

Uma das mudanças mais significativas diz respeito ao valor máximo de venda por agricultor, que era de R\$ 9.000,00 em 2009 e passou a R\$ 20.000,00 no ano de 2012. Outras alterações importantes ditam sobre a construção das chamadas públicas e, com o objetivo de facilitar a participação dos agricultores; passou-se a exigir que contenham informações como o valor dos produtos, a frequência e locais de entrega (BRASIL, 2009; BRASIL, 2012; BRASIL, 2013).

Conquanto todas essas alterações tenham o objetivo de facilitar a participação da agricultura familiar, diversos trabalhos apontam um grande número de municípios que compram abaixo do estipulado e outro grande grupo que não adquire nenhum valor da agricultura familiar (BACCARIN, TRICHES, TEO, SILVA, et al., 2017; SARAIVA et al., 2013; SOUZA-ESQUERDO & BERGAMASCO, 2014; TRICHES & SILVESTRI, 2018).

O conceito de capacidade estatal busca expor as condições que o Estado tem de atingir objetivos estabelecidos, levando em conta o conjunto de instrumentos e instituições que possui (EVANS, 1992). A capacidade estatal pode ser analisada a partir de duas perspectivas: a técnico-político, que inclui as capacidades que derivam da “existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo”; e a político-relacional, que deriva das “habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas” (PIRES & GOMIDE, 2016).

A aplicação do PNAE demanda do Estado as duas dimensões da capacidade estatal, levando em conta a necessidade de burocracias e aspectos técnicos dos atores envolvidos, e a demanda por uma relação entre diferentes gestores públicos e agricultores familiares e suas organizações (ABRUCIO, 2021; PIRES & GOMIDE, 2016; SOUZA & FONTANELLI, 2020).

A política pública pode ser entendida como uma ação do Estado para a solução de problemas presentes na sociedade e a avaliação dessas ações (SORRENTINO et al., 2005). Para o estudo de políticas públicas, é comumente utilizado o conceito de eficiência, que inclui o foco na produção com otimização de recursos, a eficácia, referente a qualidade da execução da política pública, e a efetividade, que avalia os impactos gerados (MALMEGRIN & MICHAUD, 2003).

A execução do programa é perpassada por decisões políticas, que quando não aliadas aos objetivos do programa, podem ser determinantes para a não aquisição ou para a não construção de chamadas que permitam aos agricultores participarem não como meros fornecedores de gêneros alimentícios, mas como atores sociais alvo da política pública.

O objetivo deste trabalho é investigar os entraves dos municípios na aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar no território brasileiro, no Estado de São Paulo e, por fim, no território do Sudoeste Paulista, fazendo uma análise transversal que compreende desafios legais, demográficos e técnico-políticos para a implementação do programa. Para tanto, optou-se por separar os trabalhos em capítulos-artigos de acordo com cada objetivo específico deste trabalho.

A escolha do Território da Cidadania do Sudoeste Paulista como recorte para as investigações propostas neste trabalho se dá pelo histórico de desigualdade social e concentração fundiária da região (MATHEUS, 2016). O programa Território da Cidadania foi criado em 2008 como estratégia de desenvolvimento sustentável, voltado para regiões socialmente vulneráveis no país. As regiões escolhidas têm em comum o IDH baixo, a maior concentração de agricultores familiares e assentamentos da reforma agrária, a maior concentração de populações quilombolas e indígenas, entre outros aspectos, que apontam

para a necessidade do desenvolvimento de ações governamentais de combate à desigualdade social.

O trabalho foi dividido em capítulos artigos para melhor abordagem do PNAE, visando a melhor compreensão dos diversos aspectos que permeiam o programa.

O primeiro capítulo artigo tenta elucidar se as alterações no marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar, após 2009, permitiram aos municípios brasileiros uma maior capacidade de operacionalização. Adicionalmente, investiga se as mudanças permitiram maior alcance dos objetivos do programa em relação à participação da agricultura familiar. Para isso, foram avaliadas a Lei 11.947/2009 e as resoluções que, ao longo da aplicação da nova legislação, dispuseram sobre a aplicação do PNAE dos municípios a nível nacional.

O segundo capítulo artigo faz um panorama das compras públicas da agricultura familiar para a alimentação escolar no estado de São Paulo, tendo como referência espacial as regiões intermediárias e os municípios de São Paulo. O trabalho também faz uma análise exploratória de como estruturas como o tamanho populacional e a presença de agricultores familiares podem influenciar na capacidade dos municípios em cumprir as aquisições previstas no artigo 14º da Lei nº 11.947/2009.

Uma análise exploratória da construção das chamadas públicas no Sudoeste Paulista é realizada no terceiro capítulo artigo, buscando compreender as implicações das chamadas para a aquisição de alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar.

Por fim, são feitas as considerações finais do trabalho, que apontam para os avanços da legislação do PNAE e para a aquisição da agricultura familiar. Destaca-se os principais achados do texto, que indicam os entraves encontrados pelos municípios para a operacionalização do trabalho. Além disso, aponta-se uma agenda de pesquisa sobre o papel dos municípios na implementação do PNAE.

1.1. Objetivos

1.1.1. Objetivo Geral

- Identificar os principais condicionantes para a execução do PNAE nas regiões do estado de São Paulo e nos municípios do Território da Cidadania do Sudoeste Paulista.

1.1.2. Objetivos Específicos

- Avaliar se as transformações do marco regulatório do PNAE têm permitido facilitar aos municípios a implementação efetiva do artigo 14º da Lei 11.947/2009 nos municípios brasileiros;
- Identificar a influência de características demográficas e da presença da agricultura familiar na implementação do PNAE nos municípios do estado de São Paulo;
- Explorar em que medida o desafio de construção das chamadas públicas influencia o nível de adesão dos municípios do Sudoeste Paulista ao percentual estabelecido de compra da agricultura familiar;
- Avaliar os desafios técnico-políticos na construção de chamadas públicas eficazes para a compra de alimentos da agricultura familiar.

1.2. Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. "Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação", **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 84, p. 1–19, 2021.

BACCARIN, J. G., TRICHES, R. M., TEO, C. R. P. A., et al. "Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo", **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 1, p. 103–122, 2017. DOI: 10.1590/1234-56781806-94790550106. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032017000100103&lng=pt&tlng=pt.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 de julho de 2006.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 de junho de 2009.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 de julho de 2009.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 25, de 4 de julho de 2012**. Altera a redação dos artigos 21 e 24 da Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Brasília, DF. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3554-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-25-de-04-de-julho-de-2012>. Acesso em: 9 dez. 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>. Acesso em: 9 dez. 2020.

ELIAS, L. de P., BELIK, W., DA CUNHA, M. P., *et al.* "Socioeconomic impacts of the National School Feeding Program on family farming in Santa Catarina", **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, n. 2, p. 215–233, 2019. DOI: 10.1590/1806-9479.2019.171266

EVANS, P. B. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change. In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. (Eds.). **The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the state**, edited by. Princeton University Press, 1992.

FAO & WFP. **Home-Grown School Feeding. Resource Framework. Technical Document**. Rome, [s.n.], 2018. Disponível em: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000074274/download/>. Acesso em: 12 jan. 2021

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Liberações**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes> Acesso em: 27 abr. de 2020

LOPES JUNIOR, E. C. D. A., MACEDO, A. D. C., BORSATTO, R. S., *et al.* "Desafios do programa nacional de alimentação escolar (PNAE) como instrumento de fortalecimento da agricultura familiar em pequenos municípios", **Retratos de Assentamentos**, v. 21, n. 2, p. 172, 29 dez. 2018. DOI: 10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2018.v21i2.324. Disponível em: <http://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/324>. Acesso em: 22 dez. 2020

MALMEGRIM, M. L.; MICHAUD, C. Modelagem organizacional para ação e controle estratégico: guia metodológico. Brasília: [s.n.], 2003.

MATHEUS, D. "**Análise da relação da política dos territórios da cidadania e a ação do capital no campo: o caso do território da cidadania do Sudoeste Paulista**", p. 145, 2016.

NOGUEIRA, R. M., BARONE, B., DE BARROS, T. T., *et al.* "Sixty years of the national food program in Brazil", **Revista de Nutricao**, v. 29, n. 2, p. 253–267, 2016. DOI: 10.1590/1678-98652016000200009.

PIRES, R. R. C., GOMIDE, A. de ávila. "Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais", **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016. DOI: 10.1590/1678-987316245806

SARAIVA, E. B., SILVA, A. P. F. da, SOUSA, A. A. de, *et al.* "Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar", **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 927–935, 2013. DOI: 10.1590/S1413-81232013000400004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400004&lng=pt&tlng=pt.

SIDANER, E., BALABAN, D., BURLANDY, L. "The Brazilian school feeding programme: An example of an integrated programme in support of food and nutrition security", **Public Health Nutrition**, v. 16, n. 6, p. 989–994, 2013. DOI: 10.1017/S1368980012005101.

SILVA, M. G., DIAS, M. M., AMORIM JUNIOR, P. C. G. "Mudanças Organizacionais em Empreendimentos de Agricultura Familiar a partir do Acesso ao Programa Nacional de Alimentação Escolar", **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 2015. DOI: 10.1590/1234-56781806-9479005302006. Disponível em: <http://www.mendeley.com/research/mudancas-organizacionais-em-empresendimentos-agricultura-familiar-partir-acesso-ao-programa-nacional>.

SORRENTINO, M., TRAJBER, R., MENDONÇA, P., *et al.* "Educação ambiental como política pública", **Educação e Pesquisa**, v. 31, n. 2, p. 285–299, 2005. DOI: 10.1590/s1517-97022005000200010.

SOUZA, C., FONTANELLI, F. "Título do capítulo CAPÍTULO 2 : CAPACIDADE ESTATAL E BUROCRÁTICA : SOBRE CONCEITOS , DIMENSÕES E MEDI-DAS Autores (as) Celina Souza DOI Título do livro IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS E ATUAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS – EXPERIÊNCIAS RE-CENTES DAS POLÍTICAS DAS DE", 2020.

SOUSA, L. M. de, MARTINS, K. A., CORDEIRO, M. de M., *et al.* "School nutrition in "quilombola" communities: Challenges and opportunities", *Ciencia e Saude Coletiva*, v. 18, n. 4, p. 987–992, 2013. DOI: 10.1590/s1413-81232013000400011.

SOUZA-ESQUERDO, V. F. de, BERGAMASCO, S. M. P. P. "Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP)", **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 1, p. 205–222, 2014. DOI: 10.1590/S0103-20032014000600011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600011&lng=pt&nrm=iso&tlng=en.

TRICHES, R. M., SILVESTRI, F. "Adequação das Chamadas Públicas para Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar", **Desenvolvimento em Questão**, v. 16, n. 44, p. 233–259, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2018.44.233-259>.

2. Influência das alterações no marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na adesão dos municípios brasileiros à aquisição de alimentos da agricultura familiar

RESUMO

A obrigatoriedade de compra de alimentos oriundos da agricultura familiar, por parte dos municípios, para o abastecimento da merenda escolar (através da Lei 11.947/2009) foi uma oportunidade ímpar para a promoção do desenvolvimento local. A recente alteração do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), apesar de inovadora, impôs desafios aos municípios. O objetivo deste trabalho é avaliar a criação da Lei 11.947/2009, as Resoluções, Decretos e principais alterações que ocorreram nos últimos anos e seus impactos na adesão dos municípios à compra da agricultura familiar. Para tanto, propomos quatro categorias analíticas, que têm potencial de influenciar a adesão dos municípios: limite de venda e forma de participação; valor *per capita* repassado aos municípios; construção das chamadas públicas; e prestação de contas ao PNAE. Como resultado, percebeu-se que as alterações nas formas de participação, principalmente nos valores transferidos aos agricultores, e nas construções das chamadas públicas, influenciaram positivamente no programa. Verificou-se, também, que a ineficiência dos mecanismos legais para penalizar municípios que não cumprem o mínimo previsto contribui para que parte deles continuem a não adquirir gêneros da agricultura familiar.

Palavras-chave: Políticas públicas; Alimentação Escolar; Agricultura Familiar.

ABSTRACT

The obligation to purchase food from family farming by municipalities to supply school meals (through Law 11.947/2009) was a unique opportunity to promote local development. The recent alteration to the National School Feeding Program (PNAE), despite being innovative, posed challenges to the municipalities. The objective of this work is to evaluate the creation of Law 11,947/2009, the Resolutions, Decrees and main changes that occurred in recent years and their impacts on the adhesion of municipalities to the purchase of family farming. Therefore, we propose four analytical categories, which have the potential to influence the adhesion of municipalities: sales limit and form of participation; per capita amount transferred to municipalities; construction of public calls; and accountability to the PNAE. As a result, it was noticed that changes in the forms of participation, especially in the amounts transferred to farmers, and in the construction of public calls-to-bid, had a positive influence on the program. It was also found that the inefficiency of legal mechanisms to penalize municipalities that do not comply with the minimum stipulated contributes to part of them continuing not to acquire foodstuffs from family farming.

Keywords: Public policies; School feeding; Family farming.

2.1. Introdução

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é o mercado institucional que mais transfere recursos para a agricultura familiar, impactando de forma positiva na geração de renda, diversificação da produção, organização social dos agricultores, além de impulsionar a movimentação econômica nas localidades (ELIAS et al., 2019). Em vigor desde meados da década de 1950, o programa passou a incluir, desde 2009, a obrigatoriedade de fornecimento de alimentos da agricultura familiar na merenda escolar (BRASIL, 2009).

Apesar da recente mudança, que cria um importante canal de comercialização, mais de 2800 dos 5560 municípios brasileiros não conseguiram cumprir o mínimo previsto de aquisição da agricultura familiar no ano de 2017 (FNDE, s.d.). Baccarin et al. (2017) descreve possíveis causas da não adesão, tais como: a má vontade das prefeituras, a dificuldade de adaptação, a legislação e a falta de punição aos que não a cumprem; ressalta, ainda, no texto, a dificuldade de aplicar punições de corte de verba, uma vez que afetariam diretamente os escolares.

Teo e Monteiro (2012) consideram o atual marco legal do PNAE uma oportunidade ímpar para a melhoria da cadeia de alimentação escolar, no que diz respeito à qualidade dos alimentos e ao respeito à cultura e ao desenvolvimento local.

Este trabalho, portanto, tem como fim avaliar a criação da lei 11.947/2009, as resoluções, decretos e as principais alterações que ocorreram nos últimos anos e seus impactos na adesão à compra da agricultura familiar por parte dos municípios brasileiros. Deste modo, o artigo é dividido nas seguintes partes: 1) Introdução; 2) Histórico do PNAE – em que se apresentam de forma breve as principais legislações que determinaram a merenda escolar desde a criação de uma política de alimentação de escolares a nível nacional; 3) Metodologia; 4) Resultados – uma exposição dos principais aspectos da legislação e suas alterações; 5) Discussões; e 6) Considerações finais.

2.2. Histórico do PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) se destaca como a política de fornecimento de alimento e nutrição mais longeva em execução no Brasil. A primeira legislação que previa algo semelhante a nível nacional ocorreu em 1955, com a criação da Companhia da Merenda Escolar. Na época, o programa foi implementado por intermédio da UNICEF e com incentivo do governo dos Estados Unidos, que havia acabado de criar o programa Alimentos para a Paz (*Food for Peace*, em inglês), que visava à comercialização do excedente da produção interna de alimentos e produtos industrializados do país (S. P. SILVA, 2019).

O Alimentos pela Paz permaneceu ativo até 1970: após sua suspensão, a merenda escolar passou a contar com produtos altamente industrializados produzidos no Brasil. Apesar da baixa aceitabilidade e do alto custo, eram alimentos que necessitavam apenas de reidratação para serem consumidos, o que facilitava sua distribuição em todo o território nacional. De acordo com Nogueira (2005), o setor industrial de alimentos formulados interferiu diretamente no programa, mantendo, através da influência governamental, a entrega de alimentos que não respeitavam a cultura local e com baixa qualidade nutricional, desvinculando, assim, a face social (combate à fome) das questões nutricionais.

Em 1972, foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), com o propósito de formular programas de assistência alimentar para escolares matriculados no primeiro grau, gestantes, população infantil até os 6 anos e para a educação alimentar de famílias de baixa renda. O INAN também foi criado para elaborar e propor o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) (BRASIL, 1972), que ditava, como diretriz do governo na área de alimentação e nutrição, no art. 2º:

II) o estímulo à produção, armazenagem, transporte e comercialização de alimentos básicos necessários aos programas oficiais de suplementação alimentar, mediante, especialmente, concessão de incentivos financeiros, fiscais e de mercado aos pequenos produtores cooperativados [...].

Apesar de um importante passo para a aproximação entre a agricultura local e o público escolar (uma vez que incorporou na lei a preocupação com a produção local), o projeto não chegou a ser efetivado, já que o *lobby* de empresas alimentícias exercia grande influência nas decisões governamentais (COIMBRA, 1982, p. 604, apud SILVA, 2019, p. 19).

Foi apenas em 1979, com o fim do PRONAN, que a Campanha de Alimentação Escolar passou a ser nomeada como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), prevendo alimentação para os estudantes de ensino fundamental de escolas públicas e filantrópicas por 180 dias durante o ano letivo, com ao menos 15% das necessidades dos escolares (NOGUEIRA, 2005).

A década de 80 foi palco de grandes mudanças no contexto político do Brasil, especialmente pela transição do governo militar para uma nova democracia e pela crise econômica. Nesse cenário, a descentralização do PNAE era vista como uma estratégia de combate à crise econômica através do fomento da economia local (SILVA, 2019). A possibilidade da descentralização aparece em 1983, com a criação da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) através da Lei nº 7.091 de 1983, que tinha como um dos objetivos a melhoria da qualidade da alimentação escolar e a redução de seus custos (BRASIL, 1983).

Como forma de impulso, a FAE coordenou o Programa de Municipalização da Merenda Escolar (PMME) entre 1986 e 1988, tendo como uma das estratégias o estímulo a aquisições de alimentos *in natura* pelos municípios, enquanto a União ainda seria responsável pela aquisição de alimentos industrializados. Experiências foram feitas em alguns municípios dos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, que foram essenciais para a futura descentralização do PNAE (SILVA, 2019).

O processo completo se deu apenas no ano de 1994, com a Lei nº 8.913/1994, por meio da qual os municípios passaram a receber diretamente da União os valores para a aquisição de gêneros alimentícios; previa-se, também, a escolha de cardápios que respeitassem as questões culturais de cada localidade (BRASIL, 1994). Foi também a Lei nº 8.913/1994 que previu que os municípios tivessem os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) como um

instrumento de controle do PNAE pela sociedade civil, visando melhor adequação do programa às suas diretrizes.

Após o processo de descentralização do programa, o próximo grande impacto na questão alimentar veio do surgimento do Programa Fome Zero, que trouxe uma perspectiva de combate à fome e de qualidade nutricional que influenciou a merenda escolar diretamente. Já no primeiro ano do mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, houve um reajuste no repasse *per capita* para os escolares, que até então se mantinham no mesmo valor desde 1994 (S. P. Silva, 2019). A criação do SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) em 2006, também foi um marco de combate a insegurança alimentar e nutricional e demarcou esse tema como central no governo, o que permitiu a criação de outras políticas que seguissem as mesmas diretrizes (BRASIL, 2006).

O Programa Fome Zero trouxe também uma nova roupagem para algumas políticas sociais, alinhando questões sociais à construção de mercado, como foi o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003. O PAA objetivava o fornecimento de alimentos da agricultura familiar para a população em situação de vulnerabilidade social. São finalidades do PAA, de acordo com a Lei nº 10.696/2003 (BRASIL, 2003):

- I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda;
- II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;
- III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;
- IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar;
- V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;
- VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e
- VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização.

O PAA marca um novo referencial teórico de formulação de políticas públicas para a agricultura familiar, orientado pela construção de mercado para a

segurança alimentar, sustentabilidade ambiental através da criação de mercados de cadeias agroalimentares pequenas e fomento de produções diversificadas pelos agricultores (GRISA & SCHNEIDER, 2014). Esse novo referencial foi essencial para a reformulação do PNAE, permitindo sua adequação às novas diretrizes governamentais. Em 2009, a lei nº 11.947/2009 tornou obrigatória a aquisição de alimentos da agricultura familiar para compor a merenda dos escolares em todo o território brasileiro. A aquisição de que trata a lei deve ser de no mínimo 30% de toda a verba transferida para os estados e municípios pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (BRASIL, 2009).

Além da Lei 11.947/2009, o programa é regulamentado atualmente pela Resolução n.º 6 do FNDE, de maio de 2020. Passa-se a definir a estrutura do programa e as organizações participantes de sua implementação, como consta no artigo 7º da Resolução (BRASIL, 2020):

I – o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE: autarquia vinculada ao MEC, responsável pela coordenação do PNAE, pelo estabelecimento das normas gerais de planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação do Programa, bem como pela transferência dos recursos financeiros;

II – a Entidade Executora – EEx: Secretarias de Estado da Educação – Seduc, Prefeituras Municipais e escolas federais, como responsáveis pela execução do PNAE, inclusive pela utilização e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, pela prestação de contas do Programa, pela oferta de alimentação nas escolas em, no mínimo, 200 (duzentos) dias de efetivo trabalho escolar, e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os alunos matriculados;

III – o Conselho de Alimentação Escolar – CAE: órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, instituído no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

IV – a Unidade Executora – UEx: entidade privada sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar, responsável pelo recebimento dos recursos financeiros transferidos pela EEx em favor da escola que representa, bem como pela prestação de contas do Programa ao órgão que a delegou, nos casos de gestão descentralizada ou escolarizada.

Logo, as Entidades Executoras ficam responsáveis por toda a operacionalização local, sendo, na maior parte dos casos, representadas pelas Prefeituras Municipais, uma vez que as escolas estaduais podem ter a merenda escolar municipalizada.

2.3. Metodologia

Para a realização deste trabalho, fez-se a análise documental de todas as resoluções e decretos referentes a Lei 11.947/2009 de 2009 a 2017 e suas alterações disponíveis no *site* do Programa Nacional de Alimentação Escolar e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Foram escolhidas as alterações ao longo desse período (da implantação da legislação até a última divulgação dos dados da agricultura familiar disponível pelo FNDE) que resultam na aquisição de 2017.

Buscando compreender, com base nas leituras das legislações, como suas alterações impactaram a adesão dos municípios, bem como os entraves encontrados por outros autores na execução do PNAE, foram criadas categorias analíticas que incluíssem as mudanças na legislação e que afetariam o programa de formas diferentes, sendo estas: limite de venda e forma de participação; valor *per capita* repassado aos municípios; construção das chamadas públicas; e, por fim, prestação de contas ao PNAE. Todas as alterações que diziam respeito à aquisição de alimentos da agricultura familiar feitas através dos decretos foram incluídas nessas categorias e discutidas. Essas categorias analíticas foram criadas para o propósito deste texto.

Esses dados foram comparados com a evolução da adesão dos municípios brasileiros ao artigo 14º. Estas foram classificadas em 'faixas de aderências' de acordo com a porcentagem de aquisição de alimentos da agricultura familiar em relação ao montante geral transferido pelo FNDE aos municípios.

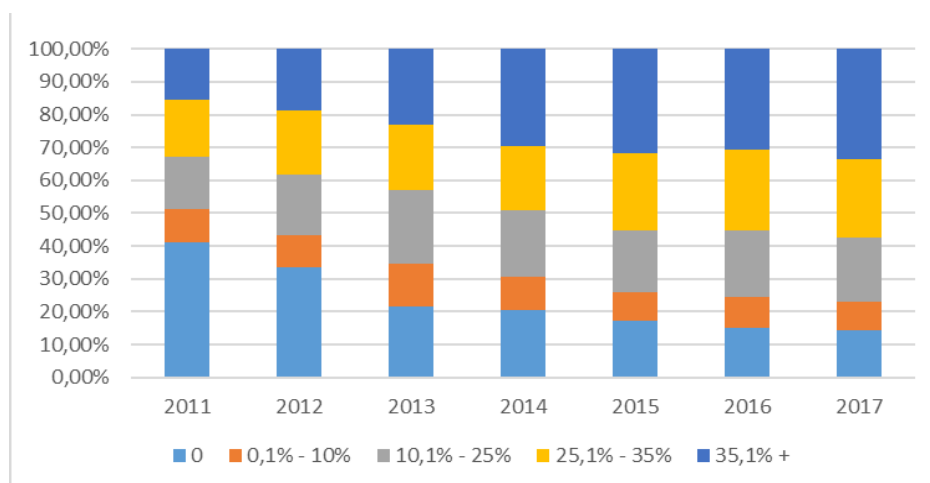
A tipologia das faixas de aderências foi proposta por de Baccarin et al. (2017) e divide os municípios em cinco faixas: i) refratários – municípios que não adquiriram nenhum gênero alimentício da agricultura familiar; ii) pouco aderentes – os que adquiriram entre 0,1% e 10%; iii) medianamente aderentes – municípios que adquiriam entre 10,1 e 25%; iv) aderentes – municípios que adquiriram entre 25,1 a 35%; e v) altamente aderentes – acima de 35% de aquisição da agricultura familiar. Optou-se por essa categorização uma vez que ela distingue os municípios não somente entre os que “cumrem” e “não cumrem” a legislação, mas entre os que adquirem menos de 10% dos que se

aproximaram mais dos 25%, além de distinguir entre os que conseguiram adquirir e entre os que adquiriram mais de 30%. Esses critérios, enfim, permitem observar melhor aqueles que adquirem pouco ou nada de produtos advindos da agricultura familiar, aqueles que estão em processo de aquisição, aqueles que atingem o mínimo previsto pela lei e aqueles que vão além do mínimo.

2.4. Resultados e Discussões

A fim de facilitar a visualização das adesões dos municípios do Brasil ao PNAE quanto à compra de alimentos da agricultura familiar, os resultados de adesão entre os anos de 2011 a 2017, disponíveis no site do FNDE, foram plotados em um gráfico (Figura 1 abaixo), demonstrando a evolução das faixas de aderências durante esses anos.

Figura 1. Adesão dos municípios brasileiros entre os anos 2011 e 2017 em porcentagem.



Fonte: FNDE (s.d.)

A partir da Figura 1, é possível perceber que em 2011, 41% dos municípios ainda não compravam nenhum valor da agricultura familiar. Essa faixa de aderência reduziu-se gradualmente ao longo dos anos, passando a 33% em 2012 e, nos anos seguintes, 22%, 20%, 17% e 15%, respectivamente, até cair para 14,25% em 2017. O grupo dos 'pouco aderentes' se manteve estável du-

rante todo o período exposto no gráfico: de 10% em 2011 a 9% em 2017. Os valores variaram para o máximo de 13% em 2013, mas não apresentaram qualquer alteração significativa.

Na categoria ‘medianamente aderentes’, que contempla os municípios que adquiriram entre 10,1% e 25%, foram observadas mudanças pequenas em relação à proporção dos municípios que se enquadraram nesses valores. A categoria, em 2011, contava com 16% dos municípios, subiu para 18% em 2012, 22% em 2013 e, sem apresentar grandes alterações nos anos seguintes, 19% dos municípios em 2017 adquiriram esses valores.

Entre os que conseguiram comprar entre 25,1% e 35%, chamados de ‘aderentes’ segundo nossa categorização, houve um aumento gradual ano a ano, partindo de 17% dos municípios no ano de 2011 para 24% em 2016, valor mantido também no ano de 2017. Já a categoria dos ‘altamente aderentes’ foi a que mais apresentou aumento significativo: de 15% em 2011 para 33% em 2017. Quando consideradas conjuntamente as duas últimas categorias apresentadas, que enquadram os municípios que aderiram totalmente à legislação que regulamenta a compra da agricultura familiar para a merenda escolar, o crescimento foi de 32% para 57%, um aumento de 25% dos municípios na relação entre 2011 e 2017.

Limite de venda e forma de participação

A primeira resolução que tratou sobre a compra de alimentos da agricultura familiar foi a Resolução nº 38 de 16 de julho de 2009. Ela previa que cada agricultor poderia vender anualmente para as Entidades Executoras o valor de R\$ 9.000,00 (BRASIL, 2009). Os valores dos limites de aquisições de agricultores familiares foram reajustados em 2012, quando o valor foi alterado para R\$ 20.000,00 por ano/agricultor (BRASIL, 2012). Esses ajustes permitiram aos agricultores aumentar o seu volume de venda, bem como facilitar a capacidade de fornecimento por parte dos agricultores e suas organizações.

Outra alteração que diz respeito à participação dos agricultores na comercialização com o mercado da merenda escolar é o formato de fornecimento

em relação à organização social. O decreto nº 38 de 2009 estabelecia a participação de duas formas diferentes: a organização formal de agricultores e a organização informal, esta segunda criada apenas para a entrega dos gêneros para os municípios (BRASIL, 2009). A organização informal se dá através de proposta de grupos de agricultores que não possuem DAP jurídica mas entregam as propostas de entrega em conjunto de forma a conseguir fornecer quantidades maiores de alimentos.

A organização formal são as associações e cooperativas que possuem a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP¹) jurídica, devendo ter todas as DAP's físicas dos participantes que fornecerão os alimentos. Já a organização informal é uma maneira de organização em que os produtores que não são participantes de associações e cooperativas podem também comercializar com os órgãos públicos; nesse caso, a proposta também deve incluir todas as DAP's individuais dos agricultores (BRASIL, 2009).

Para a participação das organizações informais, ficou estipulado também que deveriam contar com o intermédio de uma Entidade Articuladora (definida pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário para auxiliar agricultores familiares na elaboração de propostas de vendas (BRASIL, 2009).

Ademais, o decreto previa que municípios que recebiam valores acima de R\$100.000,00 (cem mil reais) por ano deveriam fazer aquisições apenas de organizações formais de agricultores o que restringia a participação das organizações informais nesses municípios (BRASIL, 2009).

O decreto nº 26 de 2013 trouxe expressivas alterações quanto à forma de participação dos agricultores. Destaca-se a retirada da obrigatoriedade de participação de grupos informais por meio das Entidades Articuladoras (a mediação passa a ser optativa) e a possibilidade de venda por agricultores sem a necessidade de participação em algum tipo de organização, podendo, assim, ser fornecedor individual (BRASIL, 2013).

¹ DAP – A Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP) é o instrumento utilizado para identificar e qualificar as Unidades Familiares de Produção Agrária (UFPA) da agricultura familiar e suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas. Foi instituído pela Lei nº11.326/2006 (BRASIL, 2006).

O decreto alterou também os municípios que poderiam adquirir de organizações formais de agricultores, deixando opcional aos que recebiam anualmente valores superiores a R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais), devendo ainda declarar na chamada pública tal opção (BRASIL, 2013).

Valor per capita repassado aos municípios

O valor repassado aos municípios é definido de acordo com o Censo Escolar do ano anterior. O decreto nº 36 de 2009, publicado em julho, estipulava o valor em três categorias de estudantes: alunos da educação básica – R\$ 0,22 (vinte e dois centavos de real), alunos matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e em áreas remanescentes de quilombos – R\$ 0,44 (quarenta e quatro centavos de real) e alunos participantes do Programa Mais Educação – R\$ 0,66 (sessenta e seis centavos de real) (BRASIL, 2009).

Seguindo a mesma faixa de valores utilizados no primeiro decreto, o de nº 42, de agosto de 2009, incluiu mais uma categoria de estudantes: o das creches, repassando aos escolares dessa faixa o valor de R\$ 0,44 (quarenta e quatro centavos de real) (BRASIL, 2009). Vale ressaltar que os valores publicados no decreto nº 38 eram os mesmos utilizados pelo programa desde o ano de 2006 e não haviam sofrido alterações até então. Apesar da inclusão das categorias, os escolares antes não especificados recebiam valor equivalente ao da educação básica. Novas categorias foram criadas à medida que passou a haver maior percepção de suas especificidades.

Ainda em 2009, publicado em dezembro, o decreto nº 67 alterou os valores dos repasses feitos aos municípios, de acordo com a categoria: o repasse passou a ser de R\$ 0,30 aos que antes recebiam R\$ 0,22; R\$ 0,60 aos que recebiam R\$ 0,44; e R\$ 0,90 para os beneficiados pelo Programa Mais Educação (BRASIL, 2009).

Novo reajuste ocorreu novamente apenas em 2012, e não para todas as categorias: as creches tiveram aumento de R\$ 0,60 para R\$ 1,00, e foi acrescentada a categoria pré-escola, que recebia R\$ 0,50 por aluno (BRASIL, 2012).

O mesmo aconteceu no decreto nº 26 de 2013, que incluiu o repasse para o Atendimento Educacional Especializado (AEE) (BRASIL, 2013). O AEE é voltado a escolares que necessitam de algum profissional especializado, como crianças com deficiência, espectro autista e crianças com altas habilidades/superdotação (BRASIL, 2011). O valor repassado, de acordo com o decreto, era de R\$ 0,50 a mais caso a criança participasse do AEE em turno distinto do da educação básica.

A última alteração nos valores e inclusão de categorias de escolares até o período analisado nos documentos foi no ano de 2017, quando ficou estipulado o repasse *per capita* por categoria da seguinte maneira: R\$ 0,32 para estudantes do Ensino para Jovens e Adultos (EJA); R\$ 0,36 para estudantes do ensino fundamental e médio; R\$ 0,53 para estudantes de pré-escola localizados em áreas indígenas e remanescentes de quilombos, R\$ 0,64 para estudantes de localizados em área indígena e remanescentes de quilombos; R\$ 1,07 para os matriculados em escolas de tempo integral; R\$ 1,07 para os que frequentam as creches.

O decreto prevê outras categorias que acrescentam ao valor repassado: Programa Novo Mais Educação (complemento de forma a totalizar R\$ 1,07); Programa de Fomento às Escolas em Tempo Integral (total com o incremento de R\$ 2,00); e Estudantes de AEE (mais R\$ 0,53 quando matriculado em contraturno) (BRASIL, 2017).

Em estudo sobre a viabilidade no atendimento às normas exigidas pelo PNAE no que tange aos recursos repassados pelo FNDE, Verly-Junior et al. (2021) constatou que a média de custo de uma refeição que atendesse 20% da Ingestão Diária Recomendada (IDR) para uma criança de 06 a 10 anos seria de R\$ 1,55 e de R\$ 2,56 para suprir 30% da IDR. Enquanto o repasse *per capita* varia entre R\$ 0,32 e R\$ 2,00 por dia, apenas as escolas de tempo integral recebem o valor de R\$ 2,00 (devendo ainda serem supridos os 70% restantes da IDR). O autor também conclui que muitos dos municípios acabam não cumprindo as exigências previstas em lei por falta de recursos e que isso pode influenciar na aquisição de alimentos que valorizem as tradições regionais em favor de alimentos de menor custo e menor valor nutritivo.

As alterações realizadas nos repasses *per capita* durante os anos de 2009 a 2017 aumentou o valor total de repasses aos municípios de forma significativa. Apesar de valores que não garantem as Entidades Executoras o cumprimento das exigências técnicas, o montante recebido pelos municípios passou de 2 bilhões de reais no ano de 2009 para 3,9 bilhões de reais em 2017.

Construção da Chamada Pública

A construção da chamada pública é um dos fatores que mais influenciam na aquisição dos alimentos. Segundo Baccarin et al. (2017), a falta de informações necessárias nas chamadas públicas ainda é frequente, tais como a periodicidade, os locais de entrega, preços, entre outras, que permitem ao agricultor planejar-se melhor na participação do programa.

O decreto nº 38 de 2009 permitia a formulação de chamadas públicas muito mais básicas que aquelas estabelecidas pelas legislações posteriores, uma vez que não constava a obrigatoriedade do preço, locais e periodicidade de entrega, informações que acabam norteando o agricultor e suas organizações no planejamento e nas decisões de participação do programa. Outra diferença notada nesse primeiro formato era a forma de construir o preço para a aquisição dos gêneros alimentícios. Os preços eram definidos pelo PAA; entretanto, no caso dos municípios em que não havia preço estipulado do PAA, a pesquisa deveria ser realizada da seguinte forma, de acordo com o volume de recurso transferido pelo FNDE (BRASIL, 2009):

- I. Quando o valor da chamada pública da aquisição dos gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural for de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por ano:
 - a. Média dos preços pagos aos Agricultores Familiares por 3 (três) mercados varejistas, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar, quando houver; ou
 - b. Preços vigentes de venda para o varejo, apurado junto aos produtores, cooperativas, associações ou agroindústrias familiares em pesquisa no mercado local ou regional.
- II. Quando o valor da chamada pública da aquisição dos gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural for igual ou superior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por ano:
 - a. Média dos preços praticados no mercado atacadista nos 12 (doze) últimos meses, em se tratando de produto com cotação nas Ceasas

- ou em outros mercados atacadistas, utilizando a fonte de informações de instituição oficial de reconhecida capacidade; ou
- b. Preços apurados nas licitações de compras de alimentos realizadas no âmbito da entidade executora em suas respectivas jurisdições, desde que em vigor; ou
 - c. preços vigentes, apurados em orçamento, junto a, no mínimo, 3 (três) mercados atacadistas locais ou regionais.

Essa forma de estipular os preços acabava reduzindo o valor pago pelos gêneros alimentícios entregues pela agricultura familiar nos municípios maiores, fato que poderia desestimular a participação dos agricultores, quando comparado aos preços pré-estipulados pelo PAA ou, ainda, pelos utilizados no varejo. O decreto que mais alterou a construção das chamadas foi o nº 26 de 2013. Nele, constava como obrigatória a publicação do preço e dos locais de entrega. Outras mudanças mais expressivas foram a possibilidade de inclusão de custos de embalagem, frete e encargos, aumentando a atratividade para os agricultores. Por fim, o decreto estipula o pagamento de 30% a mais para produtos orgânicos e agroecológicos, estimulando agricultores desses gêneros a participar do programa (BRASIL, 2013).

A precificação também foi alterada, convencionando a pesquisa de preço como mecanismo central. Assim, deu-se preferência aos preços praticados em feiras da agricultura familiar. Essa diferença na precificação pode ser determinante na escolha da entrega para a merenda escolar, uma vez que preços muito baixos acabam afastando o agricultor da venda, que pode preferir entregar seus produtos para grandes mercados, em que a entrega é única e o planejamento necessário é bem menor do que quando se entrega para a merenda escolar (BRASIL, 2013).

A construção da chamada pública é crucial para a boa execução do programa; porém, a falta de informações nas chamadas pode ser verificada em diversos trabalhos publicados. (BACCARIN, TRICHES, TEO, SILVA, et al., 2017; TRICHES & SILVESTRI, 2018)

Prestação de contas ao PNAE

Um dos questionamentos de alguns autores sobre a execução do PNAE é que, apesar da obrigatoriedade, a legislação ainda permite que municípios sejam dispensados de executar os 30% destinados a agricultura familiar nas seguintes circunstâncias (BRASIL, 2009 e 2013):

- I. Impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente;
- II. Inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios;
- III. Condições higiênico-sanitárias inadequadas.

Mesmo com essas possibilidades de não execução do valor destinado à agricultura familiar, o decreto nº 38 de 2009 não prevê nenhum tipo de controle específico para o não cumprimento da lei. O que é previsto é a devolução de valores nos casos em que o município não fizer as prestações de conta (BRASIL, 2009). Já o decreto publicado no ano de 2017 prevê a devolução do valor não executado referente à lei 11.947/2009, mesmo diante das circunstâncias em que o município pode ausentar-se de cumprir a porcentagem mínima (BRASIL, 2017).

De acordo com Saraiva et al. (2013), a inviabilidade de fornecimento regular foi, em 2010, o motivo mais declarado entre os três previstos na legislação. Apesar de ainda estar no início da aplicação da legislação, isso indica que a adequação entre gestores e agricultores antes da construção da chamada é um dos entraves para a aplicação de lei. No mesmo trabalho, o autor indica que 36% dos municípios não indicaram o motivo da não aquisição, demonstrando certa falta de empenho dos em justificar a falta de aquisição. Ribeiro et al., (2013) aponta que a falta de aproximação entre gestores municipais e os agricultores dificulta o acesso destes como fornecedores da alimentação escolar.

É inegável o avanço que a lei 11.947/2009 trouxe para a aproximação entre a agricultura familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar. De acordo com Grisa e Schneider (2014), o PNAE tem valorizado a produção local, incorporando outros atributos aos alimentos produzidos pela agricultura familiar, como a justiça social, cultura, equidade e outros, que acabam destacando esse produto dos alimentos que são produzidos em grande escala e em cadeias agroalimentares que distanciam cada vez mais o consumidor do produtor desse alimento.

É possível notar que, no decorrer dos anos, a adesão dos municípios ao novo modelo de legislação do PNAE aumentou e que a categoria que mais teve alteração de valores foi a de refratários, que era de 41% no ano de 2011 e passou a 14,5% em 2017. Essa mudança expressiva pode representar a lenta transição para que os municípios consigam se adequar às novas formas de aquisição. Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014), analisaram as aquisições de 10 municípios e verificaram que houve dificuldade na execução e baixa presença de agricultores participando das chamadas nos primeiros anos do programa. Convém apontar que, para os agricultores, o novo formato também apresentava maior dificuldade, principalmente burocrática e logística.

Os anos de 2013 e 2014 foram os anos em que a participação dos municípios com aquisição superior a 35% (os muito aderentes) mais cresceu: os anos em que passaram a vigorar os decretos nº 25 de 2012 e nº 26 de 2013. Indicando que as alterações nesses decretos podem ter impactado mais positivamente as compra. Uma das principais alterações ocorrida em 2012 foi o limite de venda que passou de R\$ 9.000,00 para R\$ 20.000,00.

A diferença no valor permite que um mesmo número de agricultores pudesse entregar um volume muito maior de gêneros alimentícios. Além dessa mudança, a partir de 2013, todos os municípios passaram a poder adquirir de organizações formais, informais e de agricultores não organizados, exceto no caso dos municípios que recebiam repasse superior a R\$ 700.000,00, obrigados a comprar apenas de organizações formais de agricultores familiares.

Apesar de pensada para a promoção do desenvolvimento rural, os reajustes dos valores *per capita* repassado aos municípios não são tão frequentes

como seria necessário e os valores estão aquém do suficiente para uma alimentação completa, o que faz com que os municípios precisem complementar com renda própria a compra para a merenda escolar.

Um dado que ainda salta aos olhos é que, passados todo esse tempo, uma parcela de municípios continua sem adquirir alimentos da agricultura familiar. Isso se deve, provavelmente, às possibilidades de não cumprimento do previsto em lei, discutidas neste texto. Segundo alguns autores, o esforço dos municípios na compra é fundamental para que haja a execução da lei. Eles descrevem casos em que a falta de empenho das EEx é também responsável pelo não cumprimento da legislação.

2.5. Considerações finais

É notório que a legislação foi alterada com a finalidade de possibilitar maior participação dos agricultores no mercado de merenda escolar promovido através do PNAE. Apesar de o programa ter seu início em meados dos anos de 1950, seu escopo foi modificado durante sua trajetória, de acordo com os interesses do governo da época.

A adesão dos municípios cresceu ao longo do tempo, mas é um tanto quanto problemático – e pode representar uma mudança de prioridades governamentais – que não haja mais divulgação dos dados de aquisição da agricultura familiar desde o ano de 2017. As mudanças que ocorreram desde a criação da Lei nº 11.947/2009 foram essenciais para a melhoria do programa, mas não foram suficientes para ele que pudesse ser cumprido do modo esperado segundo o disposto no artigo 14º da sua redação.

Pode-se inferir que mais alterações na legislação devam ocorrer, além de maior fiscalização e alguma forma de punição aos municípios para que o poder público, a nível local, tenha maior interesse na correta aplicação da lei. Apesar disso, o tema ainda é muito sensível, pois ações punitivas nos valores transferidos interferem diretamente na alimentação de milhões de escolares brasileiros.

As mudanças na legislação dependem, portanto, da boa vontade dos executores do programa e de todos os envolvidos nas formulações dessas leis e de políticas públicas para que haja maior mudança e inclusão nos mercados institucionais do PNAE, mudança que poderia ajudar a transferir milhões de reais à categoria social responsável por grande parte da produção de alimentos no Brasil. Há que se pensar também que a fiscalização deve ocorrer em todo o processo de execução das chamadas públicas, de forma a responsabilizar os municípios pela não execução correta do programa que acaba por reduzir seu alcance aos agricultores familiares.

O processo de inclusão da agricultura familiar como fornecedora de alimentos para a merenda escolar também é dificultado na medida em que o programa, desde sua formação, foi desenhado para o fornecimento por parte de grandes fornecedores, o que torna o processo de transição para o fornecimento por pequenos agricultores um processo mais lento e com diversos entraves.

2.6. Referências Bibliográficas

BACCARIN, J. G., TRICHES, R. M., TEO, C. R. P. A., et al. "Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo", **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 1, p. 103–122, 2017. DOI: 10.1590/1234-56781806-94790550106. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032017000100103&lng=pt&tlng=pt.

BRASIL. Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 de novembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 de julho de 2003.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 de setembro de 2006.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 de junho de 2009.

BRASIL. Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972. Cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 10721, 1 de dezembro de 1972.

BRASIL. Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983. Altera a denominação da Fundação Nacional de Material Escolar, a que se refere a Lei nº 5.327, de 2 de outubro de 1967, amplia suas finalidades e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 6273, 19 de abril de 1983.

BRASIL. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 10521, 13 de julho de 1994.

ELIAS, L. de P., BELIK, W., DA CUNHA, M. P., et al. "Socioeconomic impacts of the National School Feeding Program on family farming in Santa Catarina", **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, n. 2, p. 215–233, 2019. DOI: 10.1590/1806-9479.2019.171266

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Dados da Agricultura Familiar.** Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 17 abr. 2021

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução nº 6, de 8 de maio de 2020.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13511-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-6,-de-08-de-maio-de-2020>. Acesso em: 9 dez. 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 de julho de 2009.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 42, de 10 de agosto de 2009.** Altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar nas creches participantes do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3352-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-42-de-10-de-agosto-de-2009>. Acesso em: 9 dez. 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 67, de 28 de dezembro de 2009.** Altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3376-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-67-de-28-de-dezembro-de-2009>. Acesso em: 9 dez. 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 25, de 4 de julho de 2012.** Altera a redação dos artigos 21 e 24 da Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Brasília, DF. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3554-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-25-de-04-de-julho-de-2012>. Acesso em: 9 dez. 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 8, de 14 de maio de 2012.** Altera os valores per capita da educação infantil PNAE. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/aceso-a>

informacao/institucional/legislacao/item/3518-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-8-de-14-de-maio-de-2012. Acesso em: 9 dez. 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>. Acesso em: 9 dez. 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE/MEC nº 1, de 8 de fevereiro de 2017**. Altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar do Programa de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/10900-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-1,-de-8-de-fevereiro-de-2017>. Acesso em: 9 dez. 2020.

GRISA, C., SCHNEIDER, S. "Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil", **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 125–146, 2014.

NOGUEIRA, R. M. "O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma Política Pública: o caso de Campinas-SP", p. 170, 2005.

RIBEIRO, A. L. de P., CERATTI, S., BROCH, D. T. "Programa Nacional De Alimentação Escolar (Pnae) E a Participação Da Agricultura Familiar Em Municípios Do Rio Grande Do Sul.", **Revista Gestão e Desenvolvimento em Contexto**, v. 1, n. 1, p. 36–49, 2013.

SARAIVA, E. B., SILVA, A. P. F. da, SOUSA, A. A. de, *et al.* "Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar", **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 927–935, 2013. DOI: 10.1590/S1413-81232013000400004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400004&lng=pt&tlng=pt.

SILVA, S. P. "Trajetória e padrões de mudança institucional no programa nacional de alimentação escolar", Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-Brasília, p. 1–52, 2019.

SOUZA-ESQUERDO, V. F. de, BERGAMASCO, S. M. P. P. "Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP)", **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 1, p. 205–222, 2014. DOI: 10.1590/S0103-20032014000600011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600011&lng=pt&nrm=iso&tlng=en.

TEO, C. R. P. A., MONTEIRO, C. A. "Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma releitura para alinhar propósitos e práticas Legal framework of the National School Feeding Program: a new reading for aligning purposes and", **Revista de Nutricao**, v. 25, n. 5, p. 657–668, 2012.

TRICHES, R. M., SILVESTRI, F. "Adequação das Chamadas Públicas para Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar", **Desenvolvimento em Questão**, v. 16, n. 44, p. 233–259, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2018.44.233-259>.

VERLY-JUNIOR, E., OLIVEIRA, D. C. R. S. de, PINTO, R. L., *et al.* "Viabilidade no atendimento às normas do Programa Nacional de Alimentação Escolar e sua relação com custo dos cardápios", **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 26, n. 2, p. 749–756, 2021. DOI: 10.1590/1413-81232021262.01012019.

3. Panorama das compras da agricultura familiar para alimentação escolar no Estado de São Paulo

RESUMO

A compra de alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar tornou-se obrigatória em todo o território brasileiro a partir da lei 11.947/2009. A estratégia, conhecida como *Home-Grown School Feeding*, foi implantada na alimentação escolar com o objetivo de promover o desenvolvimento rural e maior segurança alimentar. Entretanto, a implementação da lei tem enfrentado entraves. O objetivo deste artigo é fazer o mapeamento da aquisição de alimentos para a merenda escolar da agricultura familiar no estado de São Paulo em 2017 nas regiões intermediárias e municípios por meio de análise exploratória e descritiva. Foram utilizados dados de aquisição de 640 municípios do estado de São Paulo e das regiões intermediárias e de aspectos geográficos, como presença da agricultura familiar e porte populacional dos municípios. Os resultados mostraram que: 55,63% dos municípios ainda não conseguem executar o mínimo previsto e outros 19,22% não realizaram nenhuma compra; a participação dos municípios variou entre as regiões do estado, indicando maior eficácia em umas do que em outras. O porte populacional também apresentou diferenças de aquisição. Conclui-se que apesar da importância, o estado de São Paulo ainda carece de incentivos e políticas para que haja maior participação da agricultura familiar na merenda escolar.

Palavras-chave: políticas públicas, alimentação escolar, estabelecimentos agropecuários, mercados institucionais, *Home-Grown School Feeding*.

Evaluation of family farming purchases for school meals in the State of São Paulo

ABSTRACT

The purchase of food from family farming for school meals has become mandatory throughout the Brazilian territory since Law 11.947/2009. The strategy, known as *Home-Grown School Feeding*, was implemented in school feeding in order to promote rural development and food security. However, the implementation of the law has faced obstacles. This article purposes to map the acquisition of food for school lunches in family farming in the state of São Paulo in 2017 through intermediate regions and municipalities, by exploratory and descriptive analysis. Acquisition data from 640 municipalities in the state of São Paulo and intermediate regions and geographical factors, such as presence of family farming and population size of the municipalities, were used; 55,63% of the municipalities are still unable to make the minimum purchase expected and another 19,22% have not made any purchases. The participation of municipalities varied between regions of the state, indicating greater efficiency in some than in others. The population size also showed differences in acquisition. De-

spite the importance, the state of São Paulo still lacks incentives and policies for greater participation of family farming in school meals.

Keywords: public policies, school meals, agricultural establishments, institutional markets, Home-Grown School Feeding.

3.1. Introdução

O uso de políticas públicas de alimentação e nutrição em ambiente escolar é uma estratégia para redução de evasão escolar, melhoria de desempenho dos escolares, além de um importante instrumento de combate à fome e desnutrição infantil (NOGUEIRA et al., 2016). No Brasil, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é o responsável pela distribuição da merenda para mais de 40 milhões de escolares diariamente, tendo transferido, no ano de 2020, cerca de R\$4,3 bilhões de reais para estados e municípios (FNDE, n.d.a).

Além da dimensão relacionada ao combate à fome e desnutrição infantil, a partir da promulgação da lei 11.947/2009, o PNAE incluiu em seu escopo o desenvolvimento sustentável como diretriz, por meio da inclusão da obrigação de utilizar, no mínimo, 30% de todo o recurso destinado à merenda escolar para a compra de produtos alimentícios de agricultores familiares e do empreendedor rural familiar ou de suas organizações, dando preferência, ainda, na compra de produtos de remanescentes quilombolas e assentados rurais (BRASIL, 2009).

No Brasil, os quase 3,9 milhões de estabelecimentos agropecuários que se enquadram como de base familiar são responsáveis por 10,1 milhões de empregos e por gerarem mais de 70% da renda dos trabalhadores rurais (IBGE, 2019).

Apesar dos números expressivos, a agricultura familiar ocupa apenas 25% da área dos estabelecimentos agropecuários no país. Além disso, mais de 70% dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar vivem com uma renda de até R\$ 20.000,00 anuais (IBGE, 2019), o que demonstra a necessidade de fortalecer essa parcela da agricultura brasileira por meio da criação de políticas públicas que incentivem a produção e comercialização de pro-

mentos mais sustentáveis e que promovam maior segurança alimentar e nutricional.

Embora a agricultura familiar nos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos seja de considerável importância, as áreas rurais desses países ainda carecem de acesso a recursos, tecnologia, informação, educação, mercados e outros fatores que coíbem o desenvolvimento dessas regiões (FAO & WFP, 2018).

Nesses termos, o *Home-Grown School Feeding* (HGSF) é um modelo de alimentação escolar que visa fornecer alimentos seguros, diversos e nutritivos oriundos de pequenos agricultores locais, como forma de combate à pobreza nas áreas rurais, redução de impactos ambientais na produção e na distribuição de alimentos, combate à fome e desnutrição infantil (FAO & WFP, 2018; SUMBERG & SABATES-WHEELER, 2011).

No mundo, mais de 368 milhões de crianças são beneficiadas com a alimentação escolar, de modo que nesse mercado são investidos entre US\$ 47 e US\$ 75 bilhões anualmente. O primeiro HGSF implementado a nível nacional foi realizado em 11 países africanos pela *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) em 2003, como uma oportunidade de melhorar a vida de pequenos agricultores e comunidades locais, além de fortalecer a ligação da merenda escolar com a nutrição, agricultura e proteção social (FAO & WFP, 2018).

Desde então, o HGSF tem sido implementado em muitos países e é reconhecido por diversas organizações mundiais e pelo Programa de Alimentação Mundial (*World Food Program*) como essencial para o desenvolvimento rural e combate à fome e desnutrição, e estratégico para a conquista de vários Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) (FAO & WFP, 2018).

O Brasil possui o segundo maior programa de alimentação do mundo, o PNAE, atrás apenas da Índia, que possui 110 milhões de escolares beneficiados pela alimentação escolar (CHMIELEWSKA & SOUZA, 2011). A partir da lei 11.947/2009, o PNAE adota como estratégia o HGSF para a alimentação, tornando-o uma grande oportunidade de desenvolvimento rural; contudo, a im-

plementação da compra mínima da agricultura familiar nos municípios tem sido feita de forma gradual, devido aos entraves da nova formatação do programa.

O estado de São Paulo possui o maior número de estudantes entre todas as Unidades Federativas (UF) e comprou, no ano de 2015, cerca de R\$ 720 milhões em alimento para a merenda escolar. Desse valor, porém, foram destinados à agricultura familiar apenas 16% dos 30% previstos na legislação (FNDE, n.d.b), sendo que 241 dos 645 municípios lançaram chamadas públicas no mesmo ano (BACCARIN, TRICHES, TEO, & SILVA, 2017).

Diante desse contexto, o objetivo deste artigo é mapear a aquisição de alimentos para a merenda escolar da agricultura familiar do Estado de São Paulo através das regiões intermediárias² e dos municípios, buscando compreender como a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar tem ocorrido no estado.

Além da introdução (1), o texto possui uma sessão para a fundamentação teórica (2), uma apresentação da metodologia e fonte de dados (3), resultados e discussões (4) e termina com as considerações finais (5).

3.2. Fundamentação teórica

A alimentação escolar no Brasil como política de nível federal foi instituída em 1955 com a criação da Companhia da Merenda Escolar, fruto do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, contando com o financiamento do Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), hoje UNICEF. Entretanto, apenas em 1979 foi institucionalizado o Programa Nacional de Alimentação Escolar, após uma reestruturação que transferiu a merenda escolar – até então gerida pelo Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) (NOGUEIRA et al., 2016) – para administração direta do Ministério da Educação e Cultura.

² As Regiões Geográficas Intermediárias correspondem ao agrupamento de regiões imediatas que se articulam através de uma metrópole, capital regional ou centro urbano de referência. As Regiões Geográficas Imediatas são estruturas a partir de um centro urbano próximo utilizado pela população para satisfação de necessidades, tais como: compras de bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de trabalho; procura por serviços de saúde e educação; e prestação de serviços públicos, como postos de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, do Ministério do Trabalho e de serviços judiciários, entre outros (IBGE, 2017).

A execução do programa se deu de forma centralizada, ou seja, a compra e distribuição dos alimentos eram feitas diretamente pela União até o ano de 1994, quando, através da lei nº 8.913/1994, os recursos e a execução do programa foram municipalizados. Essa mesma lei ainda recomenda a compra de alimentos que sejam localmente produzidos e que respeitem a vocação produtiva do município, além da preferência por produtos *in natura* (BRASIL, 1994).

Outro marco importante para a alimentação escolar foi a criação do Programa Fome Zero, em 2003, com o objetivo principal de combater a fome no país. Diversos programas foram criados; entre eles, o Programa de Aquisição de Alimentos, que comprava alimentos da agricultura familiar para o fornecê-los a pessoas em situação de vulnerabilidade social. Muitos municípios passaram a utilizar os excedentes do PAA para a merenda escolar local, fato que contribuiu para a reformulação pela qual o PNAE passaria anos mais tarde (NOGUEIRA et al., 2016).

Além da importante criação do PAA, o programa Fome Zero foi base para as Leis nº 11.326/2006 e 11.346/2006, que, respectivamente, estabeleceram a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, e criaram o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Foram leis essenciais para o debate sobre uma alimentação mais saudável na merenda escolar e que respeitasse os alimentos consumidos na região, considerando os aspectos culturais e promovendo o desenvolvimento local sustentável (BRASIL, 2006a; BRASIL, 2006b)

Em 2009, o PNAE foi reformulado, e a Lei nº 11.947/2009 incluiu a obrigatoriedade de utilizar no mínimo 30% da verba repassada aos municípios na compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar, objetivando o desenvolvimento rural e a melhoria da Segurança Alimentar e Nutricional, através do fornecimento para a merenda escolar. A compra desses alimentos foi instituída pelo artigo 14º da lei e permite que a aquisição seja feita sem a necessidade de licitação, utilizando-se da chamada pública, desde que os preços praticados sejam equivalentes aos utilizados em mercados varejistas locais, regionais ou estaduais (BRASIL, 2009).

A resolução nº 26/2013 do Ministério da Educação dispõe sobre a aquisição dos alimentos da agricultura familiar e determina os moldes de seleção dos fornecedores. Assim, são selecionados agricultores ou organizações de acordo com a localidade, priorizados na seguinte ordem: fornecedores locais, da região imediata, região intermediária, estado e outros estados. Dentro das localidades são priorizados, ainda, remanescentes de quilombos, povos tradicionais e assentados da reforma agrária (BRASIL, 2013).

A construção das chamadas públicas deve ser feita de forma a esclarecer aos agricultores as periodicidades e os locais de entrega de determinado alimento. No preço desses alimentos, podem, ainda, ser incluídos os custos de logísticas e de embalagens de produtos que sejam requisitados (FNDE, 2013).

Há também, no texto legal, as razões para que as entidades executoras sejam dispensadas de realizarem as compras da agricultura familiar. Os motivos previstos na legislação são:

- I. Impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente;
- II. Inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios;
- III. Condições higiênico-sanitárias inadequadas. (BRASIL, 2009).

Segundo a Resolução nº 26 de 2013 do Ministério da Educação, os municípios que não cumprirem o mínimo previsto em lei e que não apresentem as justificativas acima devem devolver o recurso não gasto com a agricultura familiar, do empreendedor rural ou suas organizações (BRASIL, 2013).

Saraiva (2013) apresenta um panorama nacional do PNAE para o ano de 2010 – primeiro ano de obrigatoriedade de compra da agricultura familiar – período em que 47,4% dos municípios brasileiros adquiriram gêneros alimentícios através das chamadas públicas. O maior índice de adesão nesse ano foi verificado no Rio Grande do Sul, com 71,3% de adesão; já o menor índice ficou por conta do Centro Oeste, com 35,3%. Por sua vez, a região Sudeste teve 47,3% de municípios realizando as compras segundo o critério estabelecido. O mesmo trabalho aponta, ainda, que a maior motivação para o não cumprimento da

lei é a inviabilidade de fornecimento regular e constante por parte dos fornecedores.

De acordo com Baccharin et al. (2017), no ano de 2011, 44,8% dos municípios do estado de São Paulo adquiriam da agricultura familiar e apenas 18,08% conseguiram atingir o mínimo previsto de 30%, ou seja, 81,92% ainda não haviam comprado o mínimo previsto. Já em 2014, os municípios que realizaram alguma compra totalizaram 72,5%, uma alta de 27% em três anos, e os que cumpriram o mínimo previsto somaram 46%.

Há também uma particularidade de grandes municípios para a aquisição de alimentos escolares de produtores locais e regionais, devido à grande demanda exigida para o fornecimento de gêneros alimentícios. Em estudo que analisou a compra das 20 maiores cidades do estado de São Paulo, Bueno (2020) constatou que o fornecimento vinha, em sua maioria, de organizações formais de agricultores com origem em outros estados. Apesar de muitos dos municípios possuírem organizações de agricultores familiares, estes não conseguiam suprir a alta demanda. Entretanto, para o ano de 2015, 87% dos municípios de São Paulo adquiriram - mas não somente - de agricultores da região em que estão localizados (BACCARIN, 2017).

Outros trabalhos apontam para alguns entraves enfrentados tanto em municípios médios como nos pequenos. A falta de articulação entre os agricultores familiares e os gestores públicos acaba dificultando a construção do cardápio e das chamadas públicas. A falta de informações nas chamadas públicas (tais como tais como preço, locais e periodicidade das entregas) é outro fator relevante para uma participação reduzida dos agricultores familiares no programa. Esses dados, quando não claros, acabam sendo pouco atrativos ao agricultor.

Apesar das dificuldades relatadas, gestores de pequenos municípios indicam a proximidade com a agricultura familiar local, o principal motivo de sucesso nas aquisições de alimentos produzidos localmente (ASSIS et al., 2019a; BACCARIN, TRICHES, TEO, & SILVA, 2017; CERATTI, 2013; LOPES JUNIOR et al., 2018; PROCÓPIO et al., 2015).

3.3. Metodologia e fonte de dados

Para a análise, o recorte utilizado foi o universo de municípios do Estado de São Paulo e suas regiões intermediárias. O Estado de São Paulo é composto por 645 municípios distribuídos em 11 regiões intermediárias: São Paulo, Sorocaba, Bauru, Marília, Presidente Prudente, Araçatuba, São José do Rio Preto, Ribeirão Preto, Araraquara, Campinas e São José do Rio Preto. Para o ano de 2017, 640 municípios, pertencentes das 11 regiões citadas, foram consultados; os cinco municípios restantes não tiveram suas prestações de contas divulgadas nos dados do FNDE. A Figura 2 apresenta a localização das regiões intermediárias do estado de São Paulo e a Tabela 1 abaixo apresenta a presença da agricultura familiar em cada uma das regiões.

Figura 2. Estado de São Paulo e suas regiões intermediárias



Fonte: Wikipedia/elaborada por Aalice Hunter (ano da publicação?)

Tabela 1. Presença de Agricultura familiar nas regiões do estado de São Paulo.

Região Intermediária	AF
São Paulo	3704
Araraquara	4127
São José dos Campos	5920
Bauru	6891
Marília	8019
Ribeirão Preto	8816
Araçatuba	10000
Presidente Prudente	15976
Campinas	16302
São José do Rio Preto	19808
Sorocaba	22992

IBGE Cidades (2017)

Os dados secundários utilizados foram retirados da prestação de contas dos municípios em relação às compras de alimentos para a merenda escolar no ano de 2017. Desse modo, foram obtidas informações da verba destinada aos municípios e os valores gastos com a AF, do Censo Agropecuário de 2017 e do site do IBGE Cidades, que permitiram os recortes geográficos utilizados neste artigo, no que diz respeito à presença da agricultura familiar e ao porte populacional dos municípios.

Para a análise, o recorte utilizado foi o universo de municípios do Estado de São Paulo e suas regiões intermediárias. São Paulo é composto por 645 municípios distribuídos em 11 regiões intermediárias, entretanto, como já apontamos, para o ano de 2017, apenas 640 municípios tiveram suas prestações de contas disponibilizadas.

Também foram utilizados estudos anteriores que buscaram discutir os fatores que influenciam a adesão dos municípios ao artigo 14^o da lei 11.947/2009, a fim de facilitar a compreensão dos dados secundários trabalhados nesse texto.

Para a base das análises de implementação do programa, foi utilizada a categorização dos municípios de acordo com o percentual adquirido da agricultura familiar, segundo método proposto por Baccarin et al. (2017) em que os municípios são classificados a partir de faixas de aquisição da agricultura fami-

liar. O objetivo de utilizar a categorização foi tornar visível o quanto os municípios conseguem adquirir da agricultura familiar por extratos de porcentagem de aquisição, identificando o “nível” de aderência dos municípios, não os separando apenas entre os que cumprem ou não cumprem a legislação, mas levando em conta o quanto eles conseguem adquirir.

As categorias utilizadas para análise quantitativa dos municípios são: i) refratárias – municípios que não adquiriram nada da agricultura familiar; ii) pouco aderentes – aqueles que adquiriram entre 0,1% e 10%; iii) medianamente aderentes – com um percentual de aquisição entre 10,1% e 25%; iv) aderentes ao programa – com aquisição entre 25,1% e 35%; e v) muito aderentes – com aquisições acima de 35% (Baccarin, Triches, Teo, Silva, et al., 2017).

Para uma visão da distribuição no estado de São Paulo, os resultados dessa categorização foram inseridos em um mapa por meio do programa de georreferenciamento ARCGIS 10.1, permitindo a localização dos pontos de concentração de aderência e da não aderência ao programa.

Levando em consideração estudos anteriores que relatam a dificuldade dos agricultores em realizarem a entrega dos alimentos em grandes municípios (BACCARIN, TRICHES, TEO, & SILVA, 2017; SARAIVA et al., 2013) devido à quantidade maior de pontos de entregas dos alimentos, o que exige maior organização social, realizou-se, também, uma análise de acordo com o porte dos municípios estudados, permitindo compreender melhor como o tamanho dos municípios influenciam na aquisição dos alimentos. Os municípios, então, foram distribuídos em 3 categorias, de acordo com o tamanho da população: i) pequeno porte: até 25 mil habitantes; ii) médio porte, entre 25 mil e 100 mil habitantes; e iii) grande porte: acima de 100 mil habitantes.

A análise a partir do ponto de vista das regiões intermediárias foi feita para cotejar as 11 regiões do Estado de São Paulo quanto à presença da agricultura familiar e os valores médios de aquisições e de distribuição entre as suas categorias de adesão. Para essa escolha, foram considerados os pontos já apresentados em trabalhos anteriores e na lei que regulamenta o programa.

A escolha da análise está relacionada a um dos motivos que os municípios podem usar para justificarem a não aquisição de alimentos da AF citado

anteriormente: a inviabilidade de fornecimento regular e constante de alimentos. Tal fato pode estar relacionado com a presença da agricultura familiar e de suas organizações sociais, levando em conta que um fornecimento regular depende da produção de culturas diversas que possam ser fornecidos durante todo o período letivo das escolas, o que possibilita a um maior número de agricultores cumprir com regularidade e facilidade a demanda de entrega.

3.4. Resultados e discussões

O Estado de São Paulo recebeu, no ano de 2017, aproximadamente R\$ 804 milhões transferidos do FNDE aos municípios e à Secretaria de Educação. Desse montante, apenas 119 milhões foram destinados para a compra prevista no artigo 14º, (15% do total). Considerando apenas os municípios que deixaram de cumprir o mínimo previsto em lei, o repasse potencial total não executado foi de R\$ 140 milhões.

A Tabela 2 mostra como se dá a distribuição dos municípios dentro das categorias citadas. O grupo mais representativo é o de municípios muito aderentes, 24,69% de todo o estado, com uma capacidade de fornecimento acima do proposto em quase um quarto do estado. Ao todo, 44,38% dos municípios foram totalmente aderentes à compra da agricultura familiar e 80% realizaram no mínimo uma compra da agricultura familiar. Entretanto, 19,22% foram refratários à lei. Os dados também revelam que 36% das cidades realizaram parte das compras previstas e, todavia, não atingiram o mínimo de 30%.

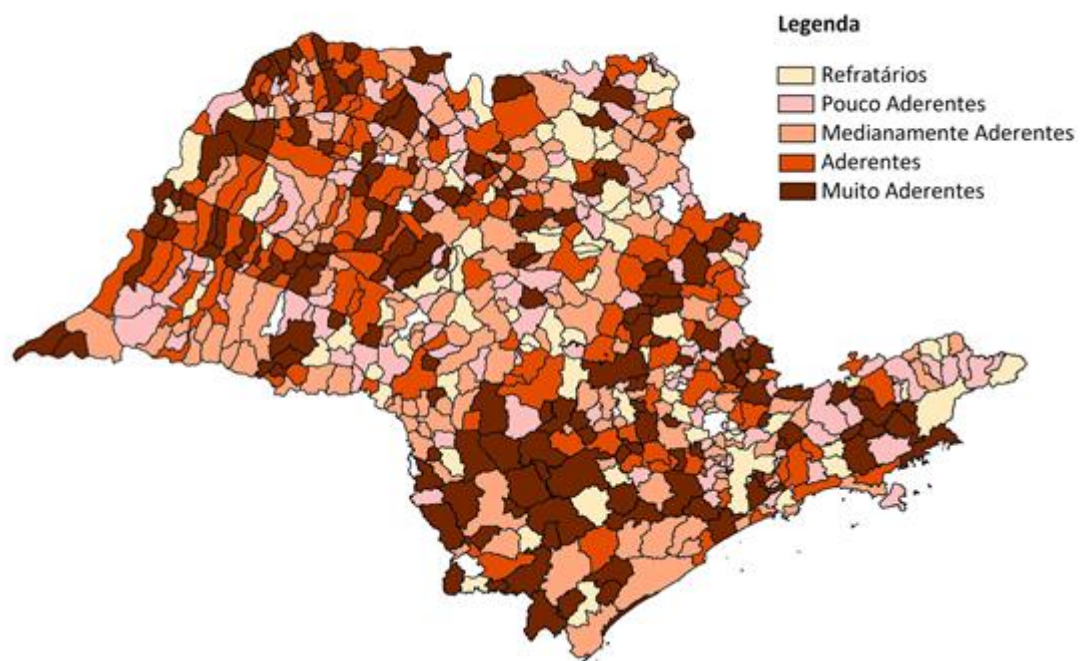
Tabela 2. Adesão dos municípios do Estado de São Paulo à lei 11.947/2009.

Categoria	nº municípios	%
Refratários	123	19,22%
Pouco aderentes	84	13,13%
Medianamente aderentes	149	23,28%
Aderentes	126	19,69%
Muito aderentes	158	24,69%
Total	640	100%

Fonte: FNDE

Esses valores se assemelham ao encontrado por Baccarin et al. (2017) para o ano de 2014 no mesmo estado, indicando que não houve muitos avanços das aquisições entre os municípios.

Figura 3. Adesão dos municípios do estado de São Paulo à compra da agricultura familiar.



Fonte: Dados da Pesquisa. Elaboração dos autores

A Figura 3 mostra a distribuição geográfica dos municípios e suas categorias de adesão, em que fica evidente a concentração de determinados grupos. É notável a quantidade de municípios que não adquirem os 30% onde se localizam as regiões de Bauru, Araraquara e Ribeirão Preto. Outras regiões que concentram municípios que possuem mais municípios que não se enquadram nas categorias de 'aderentes', porém já com a presença maior de 'aderentes' são a de São Paulo e a de São José dos Campos. Já a região de Sorocaba visivelmente possui muitos municípios que se enquadram como 'muito aderentes' e 'aderentes'. Outras regiões apresentam uma distribuição mais uniforme entre as categorias.

A Tabela 3 apresenta a distribuição dos municípios de cada região intermediária entre as categorias “refratários” (I) à “muito aderentes” (V). A Tabela traz também o número de estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar de acordo com o Censo Agropecuário de 2017 (IBGE, 2019). Os dados da Tabela 2 permitem comparar a aquisição em relação à presença da agricultura familiar na região.

As regiões que apresentaram maior porcentagem de aquisição em relação ao recebido, foram as regiões de Sorocaba (30,9%) e Presidente Prudente (29,2%) e as que apresentaram menor aquisição foram as regiões de Bauru (16,7%) e São Paulo (14,0%). Esses valores complementam a Figura 3.

Sorocaba foi a região que teve a menor proporção de municípios ‘refratários’ (3,9%) e a maior de ‘muito aderentes’ (46,1%); é também a região com o maior número de municípios que cumprem o mínimo previsto (60,6%). Em contrapartida, a região de São Paulo, apresentou os piores índices de desempenho levando-se em consideração o cumprimento da lei, com 26% de municípios refratários à lei e apenas 36% aderentes.

Tabela 3. Adesão dos municípios nas regiões intermediárias do estado de São Paulo.

Região Intermediária	Categorias de adesão					
	% AF*	I	II	III	IV	V
São Paulo	14,0%	26,0%	14,0%	24,0%	22,0%	14,0%
Araraquara	24,8%	7,7%	26,9%	23,1%	19,2%	23,1%
São José dos Campos	24,4%	35,9%	17,9%	15,4%	7,7%	23,1%
Bauru	16,7%	22,9%	20,8%	22,9%	16,7%	16,7%
Marília	23,6%	17,0%	13,2%	30,2%	18,9%	20,8%
Ribeirão Preto	20,7%	25,0%	20,3%	29,7%	12,5%	12,5%
Araçatuba	21,2%	13,6%	6,8%	31,8%	27,3%	20,5%
Presidente Prudente	29,2%	18,2%	7,3%	23,6%	25,5%	25,5%
Campinas	22,7%	23,0%	13,8%	14,9%	23,0%	25,3%
São José do Rio Preto	28,8%	19,4%	5,1%	21,4%	23,5%	30,6%
Sorocaba	30,9%	3,9%	11,8%	23,7%	14,5%	46,1%

Fonte: FNDE (s.d.). Elaboração dos autores.

*A coluna % AF da tabela apresenta a compra de gêneros realizados pelos municípios das regiões em relação ao repasse realizado pelo FNDE aos mesmos.

É possível notar que regiões que possuem maior número de estabelecimentos agropecuários de base familiar tendem a ter maior sucesso no cumprimento do artigo 14º da lei 11.947/2009. Entretanto, há regiões que, mesmo com grande presença de agricultores familiares, não conseguem operacionalizar o programa de forma eficaz, como a região de Campinas – a terceira maior em número de estabelecimento agropecuários de base familiar do estado e, não obstante, com 23% de municípios refratários. Por outro lado, a região de Araraquara, que tem o segundo menor número de estabelecimentos, tem apenas 7,7% de municípios refratários.

A presença da agricultura familiar pode estar relacionada à capacidade de fornecimento dos alimentos. Bueno (2020) demonstra que grandes municípios fazem a maior parte das compras de grandes organizações de agricultores, já estruturadas e muitas vezes especializadas no mercado de alimentação escolar. Isso pode dificultar a participação de agricultores não pertencentes a organizações sociais ou pertencentes a organizações pequenas.

Quando analisadas as distribuições da taxa de adesão por porte dos municípios, tem-se o resultado disponibilizado na Tabela 4:

Tabela 4. Cumprimento do percentual de compras em relação ao porte dos municípios do estado de São Paulo em 2017.

Tamanho do município	Total	Categorias de adesão (%)					Aquisição da AF*
		I	II	III	IV	V	
Pequeno porte	426	21,13	12,91	24,41	16,20	25,35	76,09%
Médio porte	139	12,95	12,23	21,58	25,18	28,06	83,54%
Grande porte	75	20,00	17,33	21,33	28,00	13,33	58,97%

Fonte: Dados da pesquisa.

*A coluna 'Aquisição da AF' apresenta a porcentagem de recursos que deveriam ser destinados a agricultura familiar que foram executados de acordo com o porte dos municípios.

Observa-se que os municípios de médio porte apresentaram maior eficiência na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, obtendo uma média de 83% de compra em relação ao que deveria ser destinado para a agricultura familiar. Os municípios desse porte também foram os que menos se enquadraram como refratários, sendo apenas 13%, contra 21% e 20% dos de pequeno e grande porte, respectivamente.

Já o menor desempenho, ao se analisar o porte dos municípios, foi verificado naqueles classificados como de grande porte, com a aplicação de aproximadamente 59% da verba que seria executada com a agricultura familiar, caso fosse cumprido os 30% do montante total transferido pelo FNDE. Esses valores podem ser explicados pela complexidade logística exigida para entrega em grandes centros, uma vez que possuem, em sua maioria, uma entrega descentralizada, exigindo dos agricultores entregas em muitos locais. Outro ponto que auxilia no entendimento dos dados é a exigência de volumes maiores de alimentos. Como citado por Bueno (2020), esses municípios são abastecidos principalmente por organizações sociais formais maiores, reduzindo o número de agricultores que entregam nesses municípios, uma vez que agricultores que não participam de organizações e pequenas organizações não conseguem entregar com regularidade durante todo o ano.

Embora a baixa capacidade de fornecimento regular e constante não seja um impeditivo para a entrega, a participação de fornecedores que entregam pequenas quantidades requer planejamento e reestruturação das compras municipais, exigindo maior comprometimento de gestores públicos para uma construção que respeite os agricultores e as pequenas organizações.

Se, por um lado, a exigência de planejamento logístico dificulta a participação dos agricultores em grandes municípios, por outro, em pequenos municípios tem-se um número proporcionalmente semelhante de refratários ao artigo 14º. Trabalhos realizados em municípios pequenos têm apontado certa dificuldade de articulação entre os setores de educação e de agricultura do município, e entre os gestores públicos e agricultores, o que acaba por gerar problemas na construção dos cardápios e chamadas públicas (CERATTI, 2013). Assim, a participação dos agricultores fica limitada por falta de informação e de organização social.

Os municípios de porte médio também enfrentam dificuldades para a implementação da lei 11.947/2009 em sua totalidade. Apesar de terem os melhores índices de desempenho, demandam da agricultura familiar uma quantidade maior de alimentos de se comparados aos de pequeno porte.

É importante salientar que a organização social dos agricultores possui forte influência sobre o resultado da implementação do programa. O fornecimento regular de gêneros alimentícios é facilitado quando há maior interação entre os agricultores de uma determinada região e, uma vez que essa é uma das justificativas mais utilizadas para a não compra da agricultura familiar, a participação em organizações, formais ou informais, facilita a venda ao programa, principalmente por atender as questões de volume de alimentos e de logística.

3.5. Considerações Finais

O HGSF aplicado no Brasil através do PNAE se configura como uma importante estratégia de desenvolvimento social e econômico, principalmente para a agricultura familiar, beneficiada através da venda dos alimentos, e para os escolares, que são beneficiados com alimentos produzidos, em sua grande maioria, dentro da região a que pertencem, permitindo a eles consumir alimentos que respeitem suas tradições locais.

A implantação do programa tem apresentado avanços, visto que, sendo a merenda escolar no Brasil instituída há mais de 60 anos, sua alteração visando à inclusão de produtos da agricultura familiar ainda é recente. Apesar de positiva, a implementação da lei 11.947/2009 ainda encontra alguns percalços que podem ser explicados graças a vários estudos realizados. A falta de informação por parte dos órgãos gestores, principalmente municípios, acaba dificultando a avaliação mais precisa dos problemas que travam a operacionalização do programa.

Tendo em vista que a lei obriga a compra de 30% de gêneros alimentícios de agricultores de base familiar, o número de 55% de municípios que não cumprem esse requisito demonstra ineficiência na implementação a nível local. É necessário lembrar que a elaboração da lei leva em conta o universo de municípios e estados de todo o Brasil, não havendo diferenciação para estados, regiões e municípios diferentes. Mesmo considerando apenas o estado de São Paulo, são 645 municípios que possuem particularidades que influenciam no

resultado do programa. Os exemplos citados no artigo, de porte dos municípios e a presença de agricultura familiar, ilustram aspectos que se alteram de local para local.

De acordo com os dados apresentados, municípios de médio porte e que estão localizados em regiões que possuem grande número de agricultores familiares são os que melhor conseguem operacionalizar o programa, adquirindo maiores médias em relação aos outros.

O estado de São Paulo tem apresentado pequenos avanços na implementação da Lei 11.947/2009 nos últimos anos: os resultados das análises de 2017 são semelhantes às realizadas no ano de 2014 (BACCARIN, TRICHES, TEO, & SILVA, 2017), apesar de os três primeiros anos de implementação terem apresentado evolução nas aquisições.

Os dados sugerem a necessidade de intervenção através de políticas que visam a incentivar a organização social dos agricultores e à formação de gestores públicos para melhorar a operacionalização nos municípios. Um maior comprometimento por parte dos municípios para a construção conjunta com os agricultores é essencial no enfrentamento dos entraves que dificultam a participação da agricultura familiar.

Outros fatores influenciar nas adesões dos municípios à legislação que prevê a compra da agricultura familiar, que podem ser elucidados em trabalhos futuros, como questões agrárias e agrícolas das regiões. O alinhamento dos governos municipais com pautas que favoreçam o desenvolvimento da agricultura familiar

3.6. Referências Bibliográficas

ASSIS, T. R. de P., FRANÇA, A. G. de M., & COELHO, A. de M. Agricultura familiar e alimentação escolar: desafios para o acesso aos mercados institucionais em três municípios mineiros. Este artigo resulta de pesquisa apoiada pela Fapemig. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 57(4), 577–593, 2019. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2019.187826>

BACCARIN, J. G., TRICHES, R. M., TEO, C. R. P. A., & SILVA, D. B. P. da. Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 55(1), 103–122, 2017. <https://doi.org/10.1590/1234-56781806-94790550106>

BRASIL. **Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994**. 1994. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8913.htm#:~:text=LEI%20No%208.913%2C%20DE%2012%20DE%20JULHO%20DE%201994.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20municipaliza%C3%A7%C3%A3o%20da,eu%20sanciono%20a%20seguinte%20lei.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. 2006a http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. 2006b. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. 2009. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013**. 2009. <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>

BUENO, G. *Agricultura familiar e alimentação escolar nos grandes municípios paulistas: análise das características institucionais em redes políticas*. (Tese de Doutorado, UFSCar). **Repositório Institucional da UFSCar**, 2020. <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/13005>

CERATTI, S. Programa Nacional De Alimentação Escolar (Pnae) E a Participação Da Agricultura Familiar Em Municípios Do Rio Grande Do Sul. **Revista Gestão e Desenvolvimento Em Contexto**, 1(1), 36–49, 2013.

CHMIELEWSKA, D., & SOUZA, D. **Seguridad Alimentaria como Camino para la Inclusión Productiva: Lecciones de Brasil e India.** International Policy Centre for Inclusive Growth, Abril(127), 2011.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Liberações.** (n.d.a). <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Dados da Agricultura Familiar.** (n.d.a). <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>

IBGE. **Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias 2017.** 82, 2017. <https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/organizacao-do-territorio/divisao-regional/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html?=&t=o-que-e>

IBGE. **Censo agropecuário: resultados definitivos 2017.** 2019. <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73096>

LOPES JUNIOR, E. C. D. A., MACEDO, A. D. C., BORSATTO, R. S., SANTOS, L. D. L., & SOUZA-ESQUERDO, V. F. de. Desafios do programa nacional de alimentação escolar (PNAE) como instrumento de fortalecimento da agricultura familiar em pequenos municípios. **Retratos de Assentamentos**, 21(2), 172, 2018. <https://doi.org/10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2018.v21i2.324>

NOGUEIRA, R. M., BARONE, B., DE BARROS, T. T., de QUEIROZ GUIMARÃES, K. R. L. S. L., RODRIGUES, N. S. S., & BEHRENS, J. H. Sixty years of the national food program in Brazil. **Revista de Nutricao**, 29(2), 253–267, 2016. <https://doi.org/10.1590/1678-98652016000200009>

PROCÓPIO, F. de C., OLIVEIRA, J. T. A. de, & BORSATTO, R. S. As dificuldades para a participação de assentamentos rurais no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): o caso de Itapeva/ SP. **Retratos de Assentamentos Rurais**, 18(1), 361–382, 2015. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2015.v18i1.194>

SARAIVA, E. B., SILVA, A. P. F. da, SOUSA, A. A. de, CERQUEIRA, G. F., CHAGAS, C. M. dos S., & TORAL, N. (2013). Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, 18(4), 927–935, 2013. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400004>

SUMBERG, J., & SABATES-WHEELER, R. *Linking agricultural development to school feeding in sub-Saharan Africa: Theoretical perspectives*. **Food Policy**, 2011. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2011.03.001>

FAO, & WFP. **Home-Grown School Feeding**. Resource Framework. Technical Document. Rome. 2018. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000074274/download/>

4. Desafios para a eficácia das chamadas públicas do PNAE no Sudoeste Paulista

RESUMO

A inclusão da obrigatoriedade da compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar a partir de 2009 trouxe aos municípios desafios e oportunidades. Uma das mudanças advindas dessa alteração foi a possibilidade de aquisição através das chamadas públicas. A construção de chamadas públicas adequadas, no entanto, enfrenta adversidades técnicas e políticas. O objetivo desse trabalho é investigar se o desafio técnico-político de formulação das chamadas públicas influenciou negativamente as taxas de adesão da agricultura familiar nos municípios do Sudoeste Paulista entre os anos de 2017 e 2019. Os resultados mostraram que, apesar da maior parte dos municípios conseguirem resultados positivos na aquisição, a construção das chamadas públicas não atende aos requisitos legais estabelecidos, que acabam reduzindo a capacidade de participação dos agricultores. Após evidenciar as lacunas entre os requisitos legais para a construção das chamadas e as chamadas em si, são apontadas hipóteses explicativas potenciais para o baixo nível das capacidades estatais na esfera municipal da administração pública.

Palavras-chave: Desenvolvimento rural; Agricultura familiar; Merenda escolar.

ABSTRACT

The inclusion of the mandatory purchase of foodstuffs from family farming for school feeding as from 2009 brought challenges and opportunities to the municipalities. One of the results was the possibility of acquisition through public calls. The construction of adequate public calls, however, faces technical and political adversities. The objective of this work is to investigate whether the technical-political challenge of formulating public calls has negatively influenced the adherence rates of family farming in the cities of the state of São Paulo's Southwest region from 2017 to 2019. The results showed that, despite the most municipalities achieve positive results in the acquisition, the construction of public calls does not meet the established legal requirements, which end up reducing the ability of farmers to participate. After highlighting the gaps between the legal requirements for the construction of calls and the calls themselves, potential explanatory hypotheses are pointed out for the low level of state capacities in the municipal sphere of public administration.

Keywords: Rural development; Family farming; School meal.

4.1. Introdução

A inclusão da obrigatoriedade da compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar em 2009 trouxe aos municípios inúmeros desafios e oportunidades de desenvolvimento local. A lei 11.947/2009 alterou a legislação anterior, tendo como objetivos “incrementar a alimentação saudável e adequada, que respeitasse as tradições locais e promover o desenvolvimento local sustentável através da inclusão da agricultura familiar como fornecedores para a merenda escolar” (BRASIL, 2009).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar é uma das políticas públicas de maior durabilidade no Brasil, tendo sido criado em meados de 1950. No ano de 2020, o Fundo Nacional de Alimentação Escolar transferiu o valor de R\$ 4,3 bilhões a estados e municípios para a alimentação de mais de 40 milhões de escolares brasileiros (FNDE, s.d.). O programa é gerido pelo Fundo Nacional de Alimentação Escolar e executado pelos municípios, estados e distrito federal, sendo o mais comum a execução pelo município em que escola é situada, mesmo em escolas estaduais, uma vez que há a possibilidade em que os estados e municípios realizem convênios para a transferência da responsabilidade da merenda escolar para as prefeituras municipais. Nas escolas localizadas no distrito federal, o mesmo pode ocorrer.

O programa era operado de forma centralizada até 1994, quando, através da Lei 8.913 de 1994, celebrou convênios com estados e municípios para a descentralização. A transição foi gradual e se consolidou em 1998 com a Medida Provisória nº 1.784 de 1998, onde os repasses passaram aos entes federativos de forma automática e sem necessidade de convênios (BRASIL, 1994 e 1998).

A criação do Programa Fome Zero em 2003 trouxe outras mudanças significativas ao PNAE, como a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que auxiliou na formulação de outras políticas públicas voltadas ao combate à fome e a desnutrição (BRASIL, 2006). A criação do Programa de Aquisição de Alimentos em 2003 também foi um ponto crucial para a formatação atual do PNAE. O PAA é uma política pública que visa a for-

necer gêneros alimentícios a populações em situações de vulnerabilidade social e promover o desenvolvimento rural adquirindo alimento de agricultores familiares (BRASIL, 2003).

A partir de 2008, o PNAE passou a permitir compras da agricultura familiar para a merenda escolar nos mesmos moldes de precificação do PAA; uma medida precursora da inserção de agricultores como fornecedores, que foi consolidada com a lei 11.947/2009, que determinava que 30% de todo o recurso repassado pelo FNDE a estado e municípios deveriam ser destinados à compra de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar (BRASIL, 2008 e 2009).

As alterações feitas no programa trouxeram novas formas de execução, o que obrigou as entidades federativas executoras a se adaptarem ao novo sistema. Entretanto, diversos trabalhos mostram que muitos municípios não têm conseguido implementar de forma plena o programa (LOPES JUNIOR et al., 2018; SARAIVA et al., 2013; SOUZA-ESQUERDO & BERGAMASCO, 2014; TRICHES & SILVESTRI, 2018).

Dados do FNDE apontam que no ano de 2017, 792 municípios brasileiros não fizeram nenhuma aquisição da AF e outros 2066 não conseguiram cumprir o mínimo previsto. Esses valores representam mais de 50% do universo de municípios brasileiros que não conseguiram se adequar parcial ou totalmente à nova legislação (FNDE, s.d.).

Segundo a Resolução nº 06 de 2020, a execução local do programa é de responsabilidade da Entidade Executora (EEx), que deve elaborar a chamada pública, fazer o repasse para os agricultores familiares e o fornecimento da merenda para as escolas (BRASIL, 2020).

A legislação do PNAE prevê a possibilidade de aquisição de alimentos da agricultura familiar através de chamadas públicas, modelo em que o preço é estipulado através de pesquisa de preços em mercados locais e, preferencialmente, em feiras de produtos de agricultores familiares. A lei determina também que sejam dispostas nas chamadas públicas dados como locais e periodicidade de entrega, que auxiliam os fornecedores no planejamento de produção

e facilitam as decisões de participação por parte dos agricultores e de suas organizações (BRASIL, 2009 e 2013).

Baccarin et al. (2017), em estudo que analisava a execução do programa, constataram que no ano de 2013 o número de locais de entrega não era descrito em 14,1% das chamadas, e a periodicidade estava ausente em 41% dos municípios do Estado de São Paulo.

A partir de 2013, a resolução nº 26 daquele ano incluiu também a obrigatoriedade da EEx de considerar na licitação ou chamada pública os insumos necessários ao fornecimento, tais como frete, embalagens e encargos relacionados ao produto a ser entregue. A mesma resolução incluiu também o pagamento diferenciado a produtos de origem orgânica e agroecológica, acrescentando ao valor pago 30% caso não haja preços de referências no mercado local em que a pesquisa de preço for realizada (BRASIL, 2013).

É recomendado pelo PNAE que os cardápios das chamadas públicas sejam construídos em conjunto com os agricultores familiares locais, levando em consideração a sazonalidade dos diferentes gêneros, as especificidades da agricultura local e evitando produtos que não sejam produzidos na região (FNDE, s.d.).

Mesmo havendo orientação do FNDE para a execução do programa, muitos trabalhos apontam diversas dificuldades para a correta operacionalização: baixa interação entre os atores sociais, falhas nas execuções das chamadas públicas, incoerência entre cardápio e sazonalidade dos produtos, entre outras, que poderiam ser reduzidos com maior comprometimento dos municípios, apontando de forma contínua para a influência da discricionariedade na aplicação da Lei nº 11947/2009 (PROCÓPIO, OLIVEIRA e BORSATTO, 2015; SOUZA-ESQUERDO e BERGAMASCO, 2014).

Há que se considerar que a aplicação de políticas públicas esbarra nas capacidades estatais dos municípios em questão. De forma geral, o conceito está ligado às condições e características que o Estado tem para decidir, formular e implementar políticas públicas (SOUZA & FONTANELLI, 2020). A capacidade estatal pode ser estudada a partir de duas dimensões: a primeira,

técnico-administrativa, relacionada à existência de burocracias e instrumentos que o Estado tem de operacionalizar em suas ações; e a segunda, político-relacional, ou seja, as habilidades de inclusão de múltiplos atores na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas efetivas (ABRUCIO, 2021; PIRES & GOMIDE, 2016)

O não cumprimento do mínimo previsto em lei é dispensado aos municípios nas seguintes circunstâncias, de acordo com as resoluções que dispunham sobre a alimentação escolar (BRASIL, 2013 e 2020):

- I. Impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente;
- II. Inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios;
- III. Condições higiênico-sanitárias inadequadas.

A resolução que dispunha sobre o atendimento da alimentação escolar em 2013 previa que os municípios que não adquirissem e tivessem as justificativas negadas teriam os valores não executados descontados nos anos seguintes (BRASIL, 2013). Após a resolução publicada em 2020, é prevista a devolução desses valores para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2020).

Um dos primeiros estudos a avaliar a nova legislação no Estado de São Paulo, foi realizado por Villar et al. (2013), e analisou a situação dos municípios no ano de 2011 em relação à publicação das chamadas públicas e compra dos alimentos. O autor aponta que 325 dos 645 municípios do estado ainda não haviam executado nenhum valor com a aquisição da agricultura familiar. Desse, 57% ainda não haviam publicado alguma chamada pública. Baccarin et al. (2017) apontam que ainda em 2014 eram notórias certas dificuldades e debilidades por parte das prefeituras nas construções das chamadas públicas.

Apesar de contar com um modelo nacional, o programa tem dificuldades em seu desenvolvimento devido à grande complexidade de interação entre a agricultura familiar, a alimentação escolar e os órgãos públicos, perpassando pela adequação do cardápio, alterações organizacionais, mobilização de agricultores familiares por parte dos municípios, modificação dos processos produ-

tivos dos agricultores e questões burocráticas para as quais os agricultores não estavam preparados (ASSIS et al., 2019b).

Triches & Silvestri (2018), em análise das adequações das chamadas públicas, indicam que a falta de informações nas chamadas públicas acaba prejudicando a eficácia de aquisição de alimentos da agricultura familiar e que, apesar das mudanças ocorridas no programa, ainda existem inadequações na execução do programa.

Levando em consideração os objetivos do PNAE, o Território da Cidadania³ do Sudoeste Paulista se torna uma região em que as aplicações das políticas públicas de desenvolvimento rural e de alimentação se fazem necessárias, dado o histórico de baixo IDH e alta concentração fundiária (apesar da alta concentração da agricultura familiar). (MATHEUS, 2016)

À vista da importância do Programa Nacional de Alimentação Escolar para o desenvolvimento local e para a alimentação saudável, o objetivo deste artigo é investigar se o desafio técnico-político de formulação das chamadas públicas influenciou negativamente as taxas de adesão da agricultura familiar nos municípios do Sudoeste Paulista entre os anos de 2017 e 2019.

4.2. Metodologia

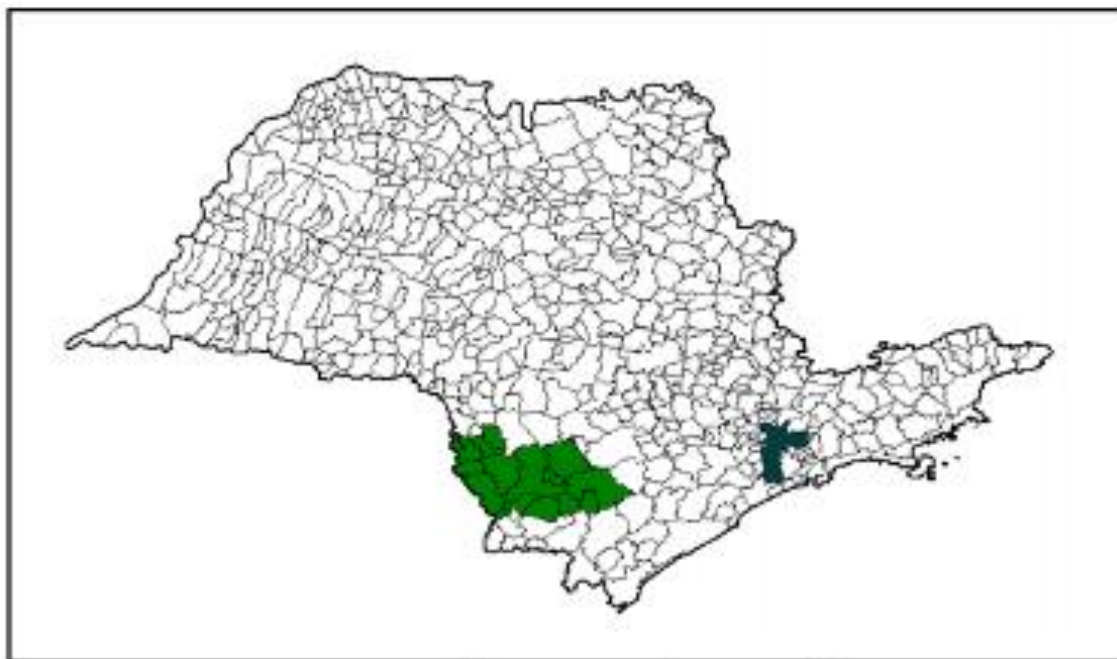
Área de Estudo

O Sudoeste Paulista (Figura 4) é um agrupamento de municípios de duas microrregiões do estado de São Paulo – Itapeva e Capão Bonito –, compostas por 15 municípios: Guapiara, Itaberá, Itapeva, Taquarivaí, Capão Bonito, Barão de Antonina, Bom Sucesso de Itararé, Nova Campina, Riversul, Coronel Macedo, Buri, Itararé, Taquarituba, Ribeirão Grande e Itaporanga. A formação da região se deu através do Programa Territórios da Cidadania, implementado de forma integrada por diversos órgãos do Governo Federal, com o objetivo de

³ O Programa Territórios da Cidadania, instituído pelo Decreto de 25 de fevereiro de 2008, tem o objetivo de promover o desenvolvimento regional a áreas que necessitam de maior aporte público. São requisitos para criação de um território da cidadania: menor IDH; maior concentração de agricultores familiares e assentamentos da Reforma Agrária; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; maior organização social.

promover “ações voltadas à melhoria de condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidade de inclusão social e econômica às populações no interior do país”. (BRASIL, 2008)

Figura 4. Sudoeste Paulista



Fonte: MDS/SDT (ano da publicação?)

Entre as características em comum desses municípios, está o Índice de Desenvolvimento Humano abaixo da média estadual em todos os componentes (educação, longevidade e renda). A região também se caracteriza por ser predominantemente rural, além de preservar grandes áreas de remanescentes florestais da Mata Atlântica. (FAVARETO, 2010).

A Tabela 5 demonstra a proporção em área e o número de estabelecimentos agropecuários por tipologia (familiar e não familiar) dos municípios estudados.

Tabela 5. Número de Estabelecimentos Familiares e Não Familiares na região Sudoeste Paulista e área relativa

Região	Tipologia	Estabelecimentos	% Área
Sudoeste Paulista	Não familiar	2386	86,70%
	Familiar	5682	13,30%

Fonte: Censo Agropecuário de 2017 (2019)

A presença de propriedades não familiares na região é maior se comparada a nível nacional, onde apenas 23,17% das propriedades não são de base familiar, contra 29% no Sudoeste Paulista. Contudo, mesmo representando cerca de um terço das propriedades, os estabelecimentos onde predomina a mão de obra contratada ocupam 86,7% da área total das propriedades, o que é indicativo de grande concentração de terras (IBGE, 2019). Ainda segundo o censo agropecuário, 52% dos estabelecimentos agropecuários de base familiar pertencem ao tipo B (renda anual até R\$ 23.000,00), reforçando a grande desigualdade social rural presente na região.

Coleta e análise dos dados

Para a análise dos municípios do Sudoeste Paulista, foram utilizados os dados secundários obtidos na plataforma do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) e nos *sites* eletrônicos das prefeituras.

Acessando SiGPC, pode-se encontrar os valores transferidos pelo FNDE aos municípios e os valores repassados aos agricultores familiares. A prestação de contas também fornece outras questões respondidas pelos municípios e foram utilizadas nesse trabalho, como: se o município complementa ou não com recursos próprios a merenda escolar; se o fornecimento da merenda escolar é terceirizado; se a compra da agricultura familiar é realizada através de chamada pública; quanto os municípios adquiriram da agricultura familiar; e as justificativas dos que não adquiriram.

Os municípios que não cumprem o mínimo previsto precisam apresentar justificativa. Para isso, analisamos as principais justificativas dadas para a não

aquisição de acordo com a legislação, tais como: i) impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; ii) inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios; iii) condições higiênico-sanitárias inadequadas; e iv) outros. As justificativas dos municípios foram retiradas apenas dos anos de 2018 e 2019, uma vez que o sistema de prestação de contas contém essas informações referentes ao ano de 2017.

Foi realizada também análise documental das chamadas públicas dos municípios disponibilizadas em seus *sites* públicos. O estudo abrange as chamadas dos anos de 2017 a 2019, verificando as adesões dos municípios à legislação 11.947/2009 e suas resoluções. Quando da ausência das chamadas públicas nos *sites* eletrônicos, foi feito contato direto com as prefeituras municipais para confirmar a não aplicação das chamadas ou para obter acesso a elas. Foram considerados três anos de chamadas públicas para que fossem avaliadas também possíveis variações nas chamadas e nas aquisições dos municípios.

Para classificação da aderência do programa, foi utilizado como referência o trabalho de Baccarin et al. (2017), onde as Entidades Executivas são classificadas em cinco categorias de acordo com a porcentagem de aquisição: i) refratárias ao artigo 14º – os que não adquiriram nada da agricultura familiar; ii) pouco aderentes ao artigo 14º – adquiriram entre 0,1% e 10%; iii) medianamente aderentes ao artigo 14º – entre 10,1% e 25% de aquisição; iv) aderentes ao programa – aquisição entre 25,1% e 35%; e v) altamente aderentes – com aquisição acima de 35%.

Nas chamadas públicas, conferimos se a estrutura do edital de chamamento seguia as normas estabelecidas pela legislação. Assim, verificou-se se o documento continha os cinco itens considerados obrigatórios: os grupos prioritários para escolha dos fornecedores, o valor dos gêneros alimentícios, o local de entrega, a periodicidade de entrega e o pagamento de 30% a mais por produtos orgânicos e agroecológicos ou preço diferenciado para eles (BRASIL, 2013 e 2020).

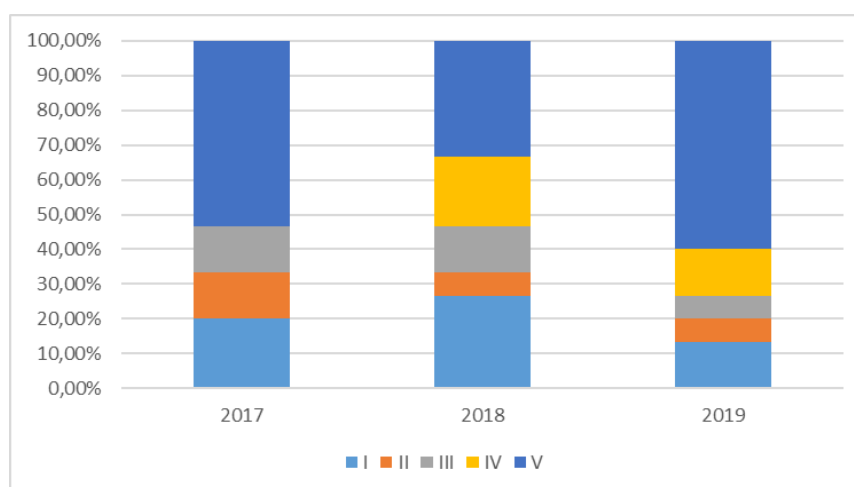
Os dados de aquisições foram plotados em gráficos, a fim de apresentar as variações de adesão dos municípios à aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar durante o período de 2017 a 2019.

Por fim, foi feita uma correlação entre as adesões dos municípios e suas chamadas públicas, buscando entender como a construção do instrumento da CP influencia na aquisição final do programa, tendo em vista os inúmeros trabalhos que verificaram que as falhas nas CP podem atrapalhar a participação dos agricultores como fornecedores.

4.3. Resultados

As adesões dos municípios foram plotadas em gráfico para melhor avaliação da distribuição dos municípios nas categorias de adesão citadas: i) refratárias ao artigo 14º – os que não adquiriram nada da agricultura familiar; ii) pouco aderentes ao artigo 14º – adquiriram entre 0,1% e 10%; iii) medianamente aderentes ao artigo 14º – entre 10,1% e 25% de aquisição; iv) aderentes ao programa – aquisição entre 25,1% e 35%; e v) altamente aderentes – com aquisição acima de 35%. A Figura 5 demonstra o comportamento dos municípios entre os anos 2017 a 2019:

Figura 5. Classificação de adesão dos municípios do Sudoeste Paulista de acordo com as porcentagens de aquisição da agricultura familiar.



Fonte: Dados FNDE (s.d)./elaboração dos autores

A região do Sudoeste Paulista apresentou nos três anos uma boa taxa de adesão, acima da média do Estado de São Paulo para o ano de 2017. A categoria de 'muito aderentes' foi a que teve maior presença nos três anos analisados, com 53% para o ano de 2017. Em 2018, a categoria reduziu para 33%, mas voltou a subir em 2019, com o melhor resultado: 60% dos municípios adquiriram valor acima dos 35%.

Outra categoria que apresenta resultado positivo, a de 'aderentes', não foi encontrada para o ano de 2017, no entanto, apareceu em 2018 e 2019, com porcentagens de 20% e 13%, respectivamente.

Entre os 'medianamente aderentes', foi observado pouca variação durante os três anos, com resultados de 13% para os anos de 2017 e 2018 e de 6% para o ano de 2019. Valores semelhantes foram encontrados para a categoria dos 'pouco aderentes', com 13%, 6% e 6%, respectivamente, para os mesmos anos. A categoria dos 'não aderentes' apresentou um total de 20% em 2017, subiu para 26% em 2018 e voltou a cair em 2019 para 13%.

Apesar de alguns municípios ainda não adquirirem (refratários) e outros que pouco adquirem (pouco aderentes), mais de 70% dos municípios se enquadravam nas categorias dos que aderiram ao programa no ano de 2019, apresentando um bom resultado de adesão quando comparado ao Estado de São Paulo, em que no ano de 2017 apenas 44% se enquadravam nas faixas de adesões de aderentes ou muito aderentes.

É válido notar também que a falta de adesão, apesar da menor proporção, também é presente em todos os anos avaliados, o que é problemático, uma vez que a região tem grande presença de agricultura familiar e grande parte dos municípios da região adquirem valores por vezes muito superiores ao mínimo exigido pelo PNAE.

A Tabela 6 apresenta os repasses feitos pelo FNDE aos municípios e a porcentagem desse repasse executada com a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Tabela 6. Repasses do FNDE aos municípios do Sudoeste Paulista, entre 2017 e 2019, e execução* dos valores destinados à agricultura familiar na compra de alimentos para a merenda escolar.

Município	2017		2018		2019	
	Repassse FNDE (R\$)	%	Repassse FNDE (R\$)	%	Repassse FNDE (R\$)	%
Barão de Antonina	51.120,00	0,00	35.267,40	0,00	42.086,00	0,00
Bom Sucesso de Itararé	96.824,00	20,96	69.122,20	30,01	96.970,00	89,12
Buri	228.999,60	48,72	399.256,00	21,39	345.747,60	21,61
Capão Bonito	1.057.054,00	57,43	1.069.910,00	83,15	962.404,80	55,46
Coronel Macedo	29.242,20	0,00	-	0,00	-	0,00
Guapiara	77.255,00	3,37	386.391,60	0,00	302.410,18	37,65
Itaberá	392.124,80	64,68	395.408,00	112,32	384.614,00	81,18
Itapeva	2.612.831,20	10,99	1.890.816,20	17,48	2.297.124,80	28,83
Itaporanga	267.291,00	43,40	308.142,00	40,25	293.910,00	43,06
Itararé	957.742,40	38,57	955.168,00	29,20	921.272,46	28,80
Nova Campina	174.272,40	48,51	288.130,00	31,93	209.542,00	55,85
Ribeirão Grande	163.601,00	46,35	180.458,00	35,87	145.032,00	55,25
Riversul	127.010,00	0,00	121.910,00	7,15	63.176,00	51,81
Taquarituba	612.501,60	1,01	647.900,00	0,00	555.092,00	0,98
Taquarivaí	178.430,00	36,19	182.224,00	40,14	177.378,00	47,40

Fonte: SiGPC. (s.d.)

*Porcentagens executadas pelos municípios em relação ao repasse feito pelo FNDE.

Entre os municípios estudados, pelo menos cinco em algum período não adquiriram nada da agricultura familiar: Barão de Antonina, Coronel Macedo, Riversul, Taquarituba e Guapiara. Desses, Barão de Antonina e Coronel Macedo não fizeram nenhuma aquisição em nenhum dos três anos, e Taquarituba, que não adquiriu nenhum valor no ano de 2018, se manteve na categoria 'pouco aderentes' nos anos de 2017 e 2019, com aquisições de 1,01% e 0,98%, respectivamente.

Os municípios de Riversul e Guapiara apresentaram grande variação nos valores investidos ao longo dos anos; o primeiro, apesar de não adquirir da

agricultura familiar em 2017, subiu sua aquisição para 7,15% no ano de 2018, e em de 2019, sua porcentagem de aquisição passou a 51,81%, fazendo-o configurar como ‘muito aderente’; o segundo, apesar da baixa aquisição em 2017 (3,37%) e de nenhuma aquisição em 2018, adquiriu em 2019 37,65% do repasse do FNDE.

Dos 15 municípios estudados, dez deles em algum momento adquiriram o mínimo previsto, dos quais cinco adquiriram ao menos 30% em todos os anos e outros dois que adquiriram volume suficiente para se enquadrar como ‘aderentes’ segundo a metodologia de categorias adotadas. Destacam-se entre eles: Taquarivaí, Itaporanga, Ribeirão Grande, Capão Bonito e Itaberá, que foram os que adquiriram em todos os anos volumes acima de 35%, enquadrando-se como ‘muito aderentes’ em todo o período estudado.

Os municípios de Itararé e Nova Campina também apresentaram ótimos resultados de adesão, se enquadrando em todos os anos como ‘aderentes’ ou ‘muito aderentes’. Porém, o município de Itararé adquiriu acima dos 30% apenas no ano de 2017, e nos anos seguintes se manteve próximo do valor; já Nova Campina adquiriu o mínimo de 30% em todos os anos e nos outros dois adquiriu bem acima do estipulado pela legislação.

Prestação de contas dos municípios

Dos 15 municípios do Sudoeste Paulista, apenas um não teve a prestação de contas publicada no SiGPC: Coronel Macedo. Não foram encontradas informações para o ano de 2018 e 2019, o que impossibilitou verificar se foram feitos repasses, tampouco informações adicionais, como o incremento de recurso próprio do município ou a justificativa para não atender à legislação.

A Tabela 7 apresenta as justificativas utilizadas pelos municípios que não cumpriram e quantos municípios utilizaram cada justificativa nos anos de 2018 e 2019.

Tabela 7. Justificativas utilizadas pelos municípios quanto à não execução da legislação.

Justificativa	2018		2019	
	nº	%	nº	%
Impossibilidade de emissão de documento fiscal	2	20%	2	33%
Inviabilidade de fornecimento regular e constante	3	30%	1	17%
Condições higiênico-sanitárias inadequadas	1	10%	0	0%
Outros	4	40%	3	50%

Fonte: SiGPC (s.d.) /elaboração dos autores

De acordo com as prestações de contas dos municípios, as justificativas mais utilizadas para o não cumprimento da legislação não é nenhuma das previstas, já que 40% das justificativas de 2018 e 50% das de 2019 recaíram sobre a genérica categoria ‘outros’. Resultado semelhante foi encontrado por Saraiva et al. (2013), onde 44,65% das justificativas foram também ‘outros’ para o ano de 2010. Percebe-se que apesar de passado uma década, as justificativas ainda são motivos diferentes dos previstos em lei.

O uso de ‘outros’ como justificativa é um problema para a avaliação da efetividade da política, uma vez que mascara os reais motivos do não cumprimento e dificulta ações públicas para a mitigação das dificuldades enfrentadas para a execução do programa, isso porque permite uma amplitude de motivos não previstos na legislação.

Outras informações disponíveis no SiGPC são “complemento de recursos financeiros do município para a merenda escolar” e “contratação de empresa para o fornecimento de refeições”

Quanto ao incremento de verba própria dos municípios, todos os que realizaram a prestação de contas afirmaram que ofereceram complementação de recursos além do recebido pelo FNDE. Quanto à terceirização da merenda, o município de Taquarituba foi o único a declarar que tem sua merenda escolar terceirizada.

Chamadas públicas

Apesar da grande aderência dos municípios do Sudoeste Paulista, ainda é possível notar que alguns municípios não cumprem o mínimo previsto e outros ainda nem adquirem alimentos com constância. A construção da chamada pública é um importante passo para a execução da legislação. Segundo indicação do FNDE, os municípios devem fazer ao menos uma chamada pública ao ano. A frequência nas chamadas pode reduzir problemas como sazonalidade e diferença nos valores dos alimentos, além de fornecer mais oportunidades de participação dos agricultores. Na Tabela 8 são apresentados os municípios e a publicação de chamadas por ano.

Tabela 8. Composição dos itens obrigatórios por lei nas chamadas públicas dos municípios do Sudoeste Paulista.

Cidade	Ano	Nº de chamadas	Grupo Prioritários	Local de entrega	Frequência	Valor	Preço orgânicos	Insumos
Barão de Antonina	2017	1	Sim*	Sim	Sim	Sim	Sim*	Não
	2018	1	Sim*	Sim	Sim	Sim	Sim*	Não
	2019	1	Sim*	Sim	Sim	Sim	Sim*	Não
Bom Sucesso de Itararé	2017	1	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não
	2018	1	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não
	2019	1	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não
Buri	2017	2	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	2018	1	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	2019	1	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Capão Bonito	2017	1	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
	2018	1	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
	2019	1	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Coronel Macedo	2017	1	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não
	2018	1	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não
	2019	1	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não

Cidade	Ano	Nº de chamadas	Grupos prioritários	Local de entrega	Frequência	Valor	Preço orgânicos	Insumos
Guapiara	2017	1	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
	2018	1	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
	2019	0	-	-	-	-	-	-
Itaberá	2017	1	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
	2018	1	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
	2019	1	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Itapeva	2017	1	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim*	Não
	2018	1	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim*	Não
	2019	1	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim*	Não
Itaporanga	2017	2	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
	2018	2	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
	2019	1	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Itararé	2017	1	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	sim
	2018	1	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	sim
	2019	1	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	sim
Nova Campina	2017	1	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
	2018	1	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
	2019	1	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Ribeirão Grande	2017	1	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não
	2018	1	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não
	2019	1	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não
Riversul	2017	0	-	-	-	-	-	-
	2018	0	-	-	-	-	-	-
	2019	4	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Taquarituba	2017	1	Sim*	Não	Sim	Sim	Não	Não
	2018	1	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não
	2019	0	-	-	-	-	-	-
Taquarivaí	2017	0	-	-	-	-	-	-
	2018	0	-	-	-	-	-	-
	2019	1	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim

Fonte: Chamadas públicas (sítios eletrônicos dos municípios)

Os municípios que não adquiriram alimentos em nenhum dos anos, classificados como refratários durante todo o período analisado (Barão de Antonina e Coronel Macedo), realizaram chamadas públicas durante os 3 anos. Entretanto, quando analisada as chamadas, Barão de Antonina, em seu edital, dispõe sobre os grupos prioritários, mas citando apenas os fornecedores do município e as organizações formais. Assim, não considera outros níveis de localidade (território e estado antes de todo o país), nem os grupos de assentados, quilombolas ou indígenas.

Apesar de o município propor pagamento diferenciado aos gêneros alimentícios orgânicos, ele toma como base os preços praticados pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), e não o estipulado pela legislação, que é a pesquisa de preço ou o acréscimo de 30% sobre o produto convencional. O edital também não prevê o pagamento por insumos utilizados na embalagem e transporte dos alimentos, como disposto nas resoluções publicadas a partir de 2013. Outros itens, como local de entrega, frequência e valor dos produtos se encontram conforme o esperado.

Quanto ao município de Coronel Macedo, suas chamadas contemplam apenas os itens dos grupos prioritários e os valores dos alimentos nos chamamentos públicos, sem disponibilizar informações sobre os demais itens necessários. Apesar da construção deficitária, não é possível precisar os motivos de não aquisição dos municípios pois, na justificativa das prestações de contas, ambos citaram 'outros' motivos de não aquisição, que não se enquadram em nenhuma das possíveis justificativas previstas na legislação.

Taquarituba se destaca por ser o único município que terceiriza o fornecimento da merenda escolar na região; por isso, durante os três anos analisados, ela se enquadrava como pouco aderente em 2017 (1,01%), refratária em 2018 e novamente pouco aderente em 2019 (0,98%). Foram analisadas as chamadas de 2017 e 2018, uma vez que não houve publicação no ano de 2019. A chamada publicada em 2017 não descrevia os grupos prioritários de entrega, mas somente os grupos formais e os fornecedores locais; porém, em 2018, esse item foi discriminado corretamente. Outros itens não contemplados nos editais de chamamento público no município foram os locais de entrega e

de orgânicos. As justificativas para não aquisição no município de Taquarituba foi a inviabilidade de fornecimento regular e a constante dos gêneros alimentícios.

Os únicos municípios analisados que forneciam o pagamento pelos insumos além do preço já fixado dos alimentos foram Buri e Itararé. As 4 chamadas públicas lançadas (duas em 2017, uma em 2018 e uma em 2019) possuem um adicional de 20% no valor dos produtos que necessitam de algum tipo de embalagem e outro adicional de 30% nos alimentos orgânicos; também é deixado claro nas chamadas públicas a preferência por esse tipo de alimento.

No ano de 2017, Buri adquiriu 48,72% de alimentos, cerca de 21% em 2018 e valor semelhante em 2019, anos em que o município lançou apenas uma chamada por ano. O município também foi um dos que utilizaram a opção 'outros' na justificativa de não aquisição dos 30% requeridos por lei na prestação de contas.

Já Itararé previa o pagamento de insumos no levantamento de preços da chamada pública, não especificando valores desse repasse quanto à compra de alimentos orgânicos. Tampouco se previa pagamento diferenciado em nenhum dos anos, mas incluiu alimentos orgânicos na formulação das chamadas, especificando os produtos que seriam comprados nessas condições. Vale lembrar que o município se enquadrava como aderente ou muito aderente nos três anos pesquisados.

Riversul apresentou uma mudança brusca na execução do programa: era refratário em 2017, sem publicação de chamada pública; pouco aderente em 2018 (7,15%), também sem chamada pública; e muito aderente em 2019 (51,81%), quando o município publicou 4 chamadas, nas quais todos os itens foram cumpridos, exceto o pagamento diferenciado para produtos de origem orgânica e agroecológica e o pagamento pelo uso de insumos.

Dos seis municípios que se enquadraram nos 3 anos como muito aderentes ou aderentes (Taquarivaí, Itaporanga, Ribeirão Grande, Capão Bonito, Nova Campina e Itaberá), não foi possível localizar a chamada pública de 2018 e 2019 apenas de Taquarivaí. Todos os outros tiveram chamadas publicadas nos anos três anos analisados.

Mesmo dentre os que se destacaram positivamente, apenas Capão Bonito previa pagamento diferenciado para os fornecedores de alimentos orgânicos e agroecológicos, e nenhum previa pagamento pelos insumos; porém, todos os outros itens analisados foram corretamente descritos e considerados na formulação das chamadas públicas.

Dois municípios apresentaram resultados crescentes durante o período de 2017 a 2019: Bom sucesso de Itararé, que era medianamente aderente em 2017 (20,96%), aderente em 2018 (30,01%) e altamente aderente em 2019 (89,12%), e Itapeva, pouco aderente nos dois primeiros anos (10,99% e 17,48%) e aderente em 2019 (28,83%).

Dos dois municípios, Bom Sucesso não possuía o local de entrega nem a periodicidade nas chamadas, informação que Itapeva forneceu, sendo também a única entre os dois municípios que oferecia pagamento diferenciado por produtos orgânicos; isso, porém, com valor apenas 10% acima do produto convencional, algo bem menor que os 30% exigidos pelo FNDE quando não há preço específico para produtos dessa origem.

Como não há nas prestações de contas as justificativas de não aquisição do mínimo do ano de 2017, e Bom Sucesso de Itararé só esteve abaixo do mínimo nesse ano, apenas as de Itapeva foram acessadas, tendo o município alegado em 2018 'inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios' e 'a impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente'.

Guapiara também teve um crescimento nos anos estudados, mas com resultados contraditórios, uma vez que o ano em que o município alcançou a compra mínima (2019), destinando 37,65% dos recursos aos agricultores familiares, foi o ano em que o município não publicou a chamada pública; nos outros anos, o edital de chamamento público acompanhou o que ocorreu na maior parte dos municípios: informava o local e a periodicidade de entrega e dispunha corretamente os valores e os grupos prioritários para o fornecimento, embora não fizesse pagamento diferenciado para orgânicos e agroecológicos, nem para a utilização de insumos.

Convém recordar que a inexistência de chamadas públicas não impede a compra por parte dos municípios, já que há casos relatados na literatura de Entidades Executoras que utilizaram chamadas de anos anteriores para a realização de aquisição de alimentos (LOPES JUNIOR et al., 2019). Contudo, esse procedimento vai contra as orientações do FNDE, que recomendam a realização de chamadas públicas, no mínimo, uma vez ao ano.

4.4. Resultados e Discussões

Grande parte dos municípios do Sudoeste Paulista atendem às exigências de compra mínima ou estão bem próximos de atingi-la. Ainda assim, é possível notar na construção de chamadas públicas que apenas uma pequena parcela contempla em suas publicações itens como precificação diferenciada para produtos orgânicos e o custo por pagamento de insumos utilizados. Isso, porém, não tem impedido a execução do valor.

Por outro lado, é perceptível que, nos municípios em que a aquisição é baixa ou inexistente, a chamada pública apresenta mais irregularidades (a falta de itens obrigatórios, como a frequência de entregas e os locais), ou até mesmo não é publicada.

Um caso específico que demonstra a importância da chamada pública é o do município de Riversul, que não adquiriu nenhum valor da agricultura familiar no ano de 2017, ano em que o município não publicou chamada pública, e no ano de 2019, quando foi feita a primeira chamada pública, o município adquiriu 51% do repasse.

Note-se que a obrigatoriedade de compras da agricultura familiar leva a tensões nas duas dimensões da capacidade estatal: em primeiro lugar, à capacidade técnico-administrativa, uma vez que a inclusão de um novo instrumento de aquisição exige a necessidade de conhecimento técnico, além da necessidade da participação de vários setores do município; em segundo lugar, à capacidade político-relacional, que vem da necessidade de uma construção conjunta entre os servidores, gestores e agricultores familiares.

Dessa forma, a legislação cria a necessidade de mais ações por parte das Entidades Executivas, sem que haja uma contrapartida do Estado que contribua para aumento da capacidade estatal.

4.5. Considerações finais

Apesar de se caracterizar como uma região tipicamente rural e com grande presença da agricultura familiar, a região do Sudoeste Paulista ainda conta com municípios que não cumprem a legislação do PNAE, e mesmo entre os que executam os valores, alguns ainda não constroem as chamadas públicas corretamente. Essas falhas nas chamadas, apesar de não impedirem a compra, acabam por limitar a participação dos agricultores familiares.

O fornecimento regular e constante para a merenda escolar traz aos agricultores a necessidade de maior planejamento de produção e logística. Essas dificuldades acabam reduzindo a capacidade de muitos municípios no fornecimento dos alimentos. Entretanto, esses motivos são os menos citados nas justificativas presentes nas prestações de contas.

A falta de itens obrigatórios nas chamadas públicas, previstos na legislação desde 2013 (como o pagamento por insumos ou pagamentos pelos produtos orgânicos), tornam mais onerosas as entregas aos agricultores familiares.

Ainda que os municípios da região tenham boa porcentagem de adesão ao programa, pode-se concluir que a legislação é cumprida apenas pela obrigatoriedade e não por uma real importância na promoção do desenvolvimento da agricultura familiar, o que distorce objetivos iniciais de fomento à agricultura familiar com um mercado diferenciado. Os agricultores acabam reduzidos a meros fornecedores de alimentos.

Fator ainda mais preocupante é a ausência de chamadas públicas nos sites eletrônicos dos municípios mesmo após doze anos da implementação da lei. A dificuldade de acesso às chamadas públicas é mais um fator que atrapalha a participação da agricultura familiar.

Não realizar as compras também fere os objetivos da alimentação saudável dos escolares brasileiros. Tais danos se intensificam tanto pela não com-

pra como pelo não incentivo ao consumo de alimentos orgânicos e agroecológicos, presentes na maior parte dos 15 municípios.

Este trabalho aponta para uma possível saturação da capacidade estatal na aplicação do artigo 14º da legislação. Sugere-se que esse tema deva ser aprofundado a fim de avaliar essa capacidade. É importante frisar que a execução da lei vai além da capacidade estatal, esbarrando em interesses políticos alinhados ou não aos objetivos do PNAE.

4.6. Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. "Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação", **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 84, p. 1–19, 2021.

ASSIS, T. R. de P., FRANÇA, A. G. de M., COELHO, A. de M. "Agricultura familiar e alimentação escolar: desafios para o acesso aos mercados institucionais em três municípios mineiros", **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 2019. DOI: 10.1590/1806-9479.2019.187826. .

BACCARIN, J. G., TRICHES, R. M., TEO, C. R. P. A., et al. "Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo", **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 1, p. 103–122, 2017. DOI: 10.1590/1234-56781806-94790550106. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032017000100103&lng=pt&tlng=pt.

BRASIL. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 de fevereiro de 2008.

BRASIL. Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 de julho de 2003.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 de setembro de 2006.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 de junho de 2009.

BRASIL. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 10521, 13 de julho de 1994.

BRASIL. Medida Provisória nº 1794-8, de 31 de dezembro de 1998. Altera as Leis nºs 6368, de 21 de outubro de 1976, e 8112, de 11 de dezembro de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, seção especial, Brasília, DF, p. 1, 1 de janeiro de 1999.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Dados da Agricultura Familiar.** Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 17 abr. 2021

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Liberações.** Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes> Acesso em: 27 abr. de 2020

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução nº 6, de 8 de maio de 2020.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13511-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-6,-de-08-de-maio-de-2020>. Acesso em: 9 dez. 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>. Acesso em: 9 dez. 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo agropecuário: resultados definitivos 2017.** 2019. <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73096>. Acesso em: 12 fev. 2021

LOPES JUNIOR, E. C. D. A., MACEDO, A. D. C., BORSATTO, R. S., *et al.* "Desafios do programa nacional de alimentação escolar (PNAE) como instrumento de fortalecimento da agricultura familiar em pequenos municípios", **Retratos de Assentamentos**, v. 21, n. 2, p. 172, 29 dez. 2018. DOI: 10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2018.v21i2.324. Disponível em: <http://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/324>. Acesso em: 22 dez. 2020

MATHEUS, D. "Análise da relação da política dos territórios da cidadania e a ação do capital no campo: o caso do território da cidadania do Sudoeste Paulista", p. 145, 2016.

PIRES, R. R. C., GOMIDE, A. de Ávila. "Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais", **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016. DOI: 10.1590/1678-987316245806

PROCÓPIO, F. de C., OLIVEIRA, J. T. A. de, BORSATTO, R. S. "As dificuldades para a participação de assentamentos rurais no Programa Nacional de

Alimentação Escolar (PNAE): o caso de Itapeva/ SP", **Retratos de Assentamentos Rurais**, v. 18, n. 1, p. 361–382, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2015.v18i1.194>

SARAIVA, E. B., SILVA, A. P. F. da, SOUSA, A. A. de, *et al.* "Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar", **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 927–935, 2013. DOI: 10.1590/S1413-81232013000400004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400004&lng=pt&tlng=pt.

SOUZA, C., FONTANELLI, F. "Título do capítulo CAPÍTULO 2 : CAPACIDADE ESTATAL E BUROCRÁTICA : SOBRE CONCEITOS , DIMENSÕES E MEDI-DAS Autores (as) Celina Souza DOI Título do livro IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS E ATUAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS – EXPERIÊNCIAS RE-CENTES DAS POLÍTICAS DAS DE", 2020.

SOUZA-ESQUERDO, V. F. de, BERGAMASCO, S. M. P. P. "Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municí-pios do circuito das frutas (SP)", **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 1, p. 205–222, 2014. DOI: 10.1590/S0103-20032014000600011. Dispo-nível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600011&lng=pt&nrm=iso&tlng=en.

TRICHES, R. M., SILVESTRI, F. "Adequação das Chamadas Públicas para Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar", **Desenvolvimento em Questão**, v. 16, n. 44, p. 233–259, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2018.44.233-259>.

VILLAR, B. S., SCHWARTZMAN, F., JANUARIO, B. L., *et al.* "[Situation of the municipalities of São Paulo state in relation to the purchase of products directly from family farms for the National School Feeding Program (PNAE)].", **Revista brasileira de epidemiologia = Brazilian journal of epidemiology**, v. 16, n. 1, p. 223–6, 2013. DOI: 10.1590/S1415-790X2013000100021. Disponível em: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23681338>.

5. Considerações Finais (Geral)

A obrigatoriedade de compras de alimentos produzidos pela agricultura familiar trouxe aos municípios diversos desafios para a implementação da nova lei. É notória, em trabalhos já publicados sobre o assunto, a dificuldade dos municípios em cumprir o mínimo previsto em lei. Este trabalho buscou entender os principais condicionantes para a aquisição por parte dos municípios e indicar uma futura agenda de pesquisa.

Desde sua implementação em 2009, a compra de alimentos da agricultura familiar tem enfrentado diversos entraves nos municípios brasileiros e, apesar de o marco legal regulatório ter passado por diversas mudanças na forma de construção das chamadas públicas e de controle da aplicação dos valores executados, isso foi insuficiente para impedir que muitos municípios ainda não consigam atingir os 30% de transferência previstos para a agricultura familiar.

Algumas das alterações foram positivas, como a inclusão da participação de agricultores como fornecedores individuais, a possibilidade de entrega como grupos informais e, principalmente, o valor de venda por agricultor, que era inicialmente R\$ 9.000,00 e passou a ser R\$ 20.000,00, tornando este um mercado mais atrativo aos fornecedores e permitindo aos municípios alcançar valores maiores de aquisição com um número equivalente de agricultores.

Dada a diversidade dos municípios, seu tamanho e a presença de agricultura familiar nele ou nas proximidades são fatores de forte influência, mas não determinam o sucesso da implementação da Lei 11.947/2009. Foi perceptível a maior participação da agricultura familiar em municípios médios e pequenos em detrimento dos grandes; esses resultados podem ser explicados devido ao grande volume de entrega exigido pelos grandes centros. A maior dificuldade para a participação de agricultores e suas organizações se deve à necessidade de entrega regular e constante durante todo o período letivo, o que exige dos agricultores maior organização social, e das Entidades Executoras, maior capacidade político-relacional para a mobilizar um número maior de organizações de agricultores e planejamento conjunto de compras.

Esse tema sugere algo já discutido neste trabalho e em outros: a dificuldade de articulação entre os gestores públicos responsáveis pela merenda escolar, demais gestores voltados ao fomento da agricultura familiar e os próprios agricultores –

uma clara incapacidade estatal de executar o programa envolvendo diversos setores e atores sociais.

Não só a presença, mas também o nível de organização e preparo dos agricultores familiares é um condicionante muito importante para a execução do programa, uma vez que possibilita maior capacidade de fornecimento aos municípios, de forma regular e constante.

Não obstante entraves legislativos e demográficos, ainda há aspectos técnicos relacionados à construção das chamadas públicas a nível municipal. Os resultados da região do Sudoeste Paulista mostram a dificuldade dos municípios na construção das chamadas: apesar de os municípios da região apresentarem, em sua maioria, resultados que superam as médias nacional e estadual, a elaboração desse instrumento de compra ainda é deficitária, levando o material a ser publicado muitas vezes sem itens obrigatórios por lei; além disso, há municípios que sequer publicaram uma chamada.

Essas falhas não impediram a aquisição de alimentos da agricultura familiar, mas apontam para uma fuga do objetivo de promover o desenvolvimento da agricultura familiar, tornando esses agentes meros fornecedores de alimentos e limitando sua participação.

Outro problema encontrado quando os municípios se tornam o objeto de estudo é a falta de justificativas presentes nas prestações de conta. A ausência dessas informações, dos “porquês” para que não se adquira o mínimo previsto em lei, dificulta as análises e possíveis indicações de solução para os entraves enfrentados pelos municípios.

Dentro dessa discussão, é possível notar que a execução de forma plena da compra de alimentos da agricultura familiar encontra várias condicionantes, passando por fatores relativos ao marco legal e pela dificuldade que vem da execução local para um programa criado a nível nacional: acaba-se criando uma lacuna entre a idealização e a execução. Outros condicionantes: a região em que os municípios se encontram e suas características demográficas, a presença de agricultura familiar, a capacidade de fornecimento de alimentos (principalmente em grandes cidades), exigindo, por parte dos agricultores, mais organização, e por parte dos municípios, maior capacidade político-relacional. Por fim, ainda há os desafios técnicos enfrentados pelos municípios para adaptar-se a uma nova estrutura de aquisição de ali-

mentos e a necessidade de alinhamento entre objetivos do programa e a tomada de decisões de gestores locais.

Este trabalho indica alguns condicionantes para a não execução plena do PNAE nos municípios e para uma possível falta de capacidade estatal das Entidades Executoras em alcançar todos os objetivos propostos pela legislação. Entretanto, trata-se de uma análise exploratória, limitando-se a dados secundários. Sugere-se como agenda de pesquisas futuras uma análise de como as capacidades estatais limitam a efetiva execução do programa nos níveis das Entidades Executoras, buscando compreender como as limitações técnicas e relacionais dos municípios e estados impedem o alcance dos objetivos da política públicas no que tange à obrigatoriedade da compra de alimentos da agricultura familiar.

6. Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. "Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação", **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 84, p. 1–19, 2021.

BACCARIN, J. G., TRICHES, R. M., TEO, C. R. P. A., et al. "Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo", **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 1, p. 103–122, 2017. DOI: 10.1590/1234-56781806-94790550106. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032017000100103&lng=pt&tlng=pt.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 de julho de 2006.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 de junho de 2009.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 de julho de 2009.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 25, de 4 de julho de 2012**. Altera a redação dos artigos 21 e 24 da Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Brasília, DF. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3554-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-25-de-04-de-julho-de-2012>. Acesso em: 9 dez. 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>. Acesso em: 9 dez. 2020.

ELIAS, L. de P., BELIK, W., DA CUNHA, M. P., et al. "Socioeconomic impacts of the National School Feeding Program on family farming in Santa Catarina", **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, n. 2, p. 215–233, 2019. DOI: 10.1590/1806-9479.2019.171266

EVANS, P. B. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change. In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. (Eds.). **The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the state**, edited by. Princeton University Press, 1992.

FAO & WFP. **Home-Grown School Feeding. Resource Framework. Technical Document**. Rome, [s.n.], 2018. Disponível em: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000074274/download/>. Acesso em: 12 jan. 2021

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Liberações**. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes> Acesso em: 27 abr. de 2020

LOPES JUNIOR, E. C. D. A., MACEDO, A. D. C., BORSATTO, R. S., *et al.* "Desafios do programa nacional de alimentação escolar (PNAE) como instrumento de fortalecimento da agricultura familiar em pequenos municípios", **Retratos de Assentamentos**, v. 21, n. 2, p. 172, 29 dez. 2018. DOI: 10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2018.v21i2.324. Disponível em: <http://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/324>. Acesso em: 22 dez. 2020

MALMEGRIM, M. L.; MICHAUD, C. Modelagem organizacional para ação e controle estratégico: guia metodológico. Brasília: [s.n.], 2003.

MATHEUS, D. "**Análise da relação da política dos territórios da cidadania e a ação do capital no campo: o caso do território da cidadania do Sudoeste Paulista**", p. 145, 2016.

NOGUEIRA, R. M., BARONE, B., DE BARROS, T. T., *et al.* "Sixty years of the national food program in Brazil", **Revista de Nutricao**, v. 29, n. 2, p. 253–267, 2016. DOI: 10.1590/1678-98652016000200009.

PIRES, R. R. C., GOMIDE, A. de ávila. "Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais", **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016. DOI: 10.1590/1678-987316245806

SARAIVA, E. B., SILVA, A. P. F. da, SOUSA, A. A. de, *et al.* "Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar", **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 927–935, 2013. DOI: 10.1590/S1413-81232013000400004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400004&lng=pt&tlng=pt.

SIDANER, E., BALABAN, D., BURLANDY, L. "The Brazilian school feeding programme: An example of an integrated programme in support of food and nutrition security", **Public Health Nutrition**, v. 16, n. 6, p. 989–994, 2013. DOI: 10.1017/S1368980012005101.

SILVA, M. G., DIAS, M. M., AMORIM JUNIOR, P. C. G. "Mudanças Organizacionais em Empreendimentos de Agricultura Familiar a partir do Acesso ao Programa Nacional de Alimentação Escolar", **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 2015. DOI: 10.1590/1234-56781806-9479005302006. Disponível em: <http://www.mendeley.com/research/mudancas-organizacionais-em-empreendimentos-agricultura-familiar-partir-acesso-ao-programa-nacional>.

SORRENTINO, M., TRAJBER, R., MENDONÇA, P., *et al.* "Educação ambiental como política pública", **Educação e Pesquisa**, v. 31, n. 2, p. 285–299, 2005. DOI: 10.1590/s1517-97022005000200010.

SOUZA, C., FONTANELLI, F. "Título do capítulo CAPÍTULO 2: CAPACIDADE ESTATAL E BUROCRÁTICA: SOBRE CONCEITOS, DIMENSÕES E MEDIDAS Autores (as) Celina Souza DOI Título do livro IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS E ATUAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS – EXPERIÊNCIAS RECENTES DAS POLÍTICAS DAS DE", 2020.

SOUSA, L. M. de, MARTINS, K. A., CORDEIRO, M. de M., *et al.* "School nutrition in “quilombola” communities: Challenges and opportunities", *Ciencia e Saude Coletiva*, v. 18, n. 4, p. 987–992, 2013. DOI: 10.1590/s1413-81232013000400011.

SOUZA-ESQUERDO, V. F. de, BERGAMASCO, S. M. P. P. "Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP)", **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 1, p. 205–222, 2014. DOI: 10.1590/S0103-20032014000600011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600011&lng=pt&nrm=iso&tlng=en.

TRICHES, R. M., SILVESTRI, F. "Adequação das Chamadas Públicas para Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar", **Desenvolvimento em Questão**, v. 16, n. 44, p. 233–259, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2018.44.233-259>.