

A Regulação Responsiva no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE: entre as compras públicas e a agricultura familiar

Responsive Regulation in the National School Feeding Program – PNAE: Between Public Procurement and Family Farming

Submetido(*submitted*): 12 February 2025

Parecer(*reviewed*): 19 February 2025

Revisado(*revised*): 23 February 2025

Aceito(*accepted*): 27 February 2025

Carlos Nitão*

<https://orcid.org/0000-0002-7095-4964>

Artigo submetido à revisão cega por pares (Article submitted to peer blind review)

Licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International

Abstract

[Purpose] This article analyzes the resolution issued by the National Fund for Educational Development (FNDE), which regulates the implementation of the National School Feeding Program (PNAE), with a focus on the provisions governing the administrative process for acquiring foodstuffs produced by family farming. The objective is to assess its impact on compliance with the legal obligation to allocate a minimum percentage of financial resources to purchasing food from family farmers. The study employs the theory of responsive regulation to propose a regulatory scaling approach aimed at enhancing the effectiveness of financial resource allocation within the program's family farming component.

[Methodology/approach/design] The data panel prepared by the FNDE on "Acquisition from Family Farming in the PNAE" for the period between 2018 and 2022 will be analyzed, focusing on the states of the Northeast region and their capitals, in light of the key aspects of the responsive regulatory model.

[Findings] This analysis aims to identify regulatory shortcomings in the administrative resolution that may compromise the allocation of the program's financial resources for purchasing food produced by family farming. Additionally, it seeks to assess the feasibility of incorporating consensual mechanisms within the framework adopted for the application of administrative sanctions.

Keywords: Responsive Regulation. Financial Resources. Family Farming. School Feeding. Public Procurement.

*Mestre em Direito pela UFRN. Doutorando em Direito pela UnB. Professor Voluntário na UnB. Procurador Federal – AGU. SHTN, trecho 2, lote 3, apto 314, F, Asa Norte, Brasília, Distrito Federal, CEP 70.800-230. E-mail: nitaoch@gmail.com.

Resumo

[Propósito] O presente artigo analisa a resolução editada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, que regulamenta a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, com foco nos dispositivos que tratam sobre o processo administrativo para aquisição de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar, a fim de compreender o seu impacto sobre o cumprimento da obrigação legal de destinar um percentual mínimo de recursos financeiros para compras de alimentos da agricultura familiar. Será utilizada a teoria da regulação responsável para propor um escalonamento regulatório com a pretensão de contribuir para eficácia na aplicação dos recursos financeiros do programa no âmbito da agricultura familiar.

[Metodologia/abordagem/design] Será analisada a Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020 e o painel com dados elaborado pelo FNDE sobre a “Aquisição a Agricultura Familiar no PNAE”, no período entre 2018 e 2022, relacionados ao estado da Paraíba, segundo aspectos do modelo regulatório responsável relacionados com a instituição de incentivos, promoção de diálogo e escalonamento sancionatório.

[Resultados] Essa análise identificou falhas regulatórias consistentes na (a) inexistência de monitoramento preventivo e contínuo na execução dos recursos financeiros durante o exercício em curso, (b) falta de escalonamento de medidas para assistência aos municípios que enfrentem dificuldades para atingimento do percentual mínimo de 30% e (c) ausência de escalonamento sancionatório e da possibilidade de acordos administrativos.

Palavras-chave: Regulação Responsiva. Recursos Financeiros. Agricultura Familiar. Alimentação Escolar. Compras Públicas.

INTRODUÇÃO

A alimentação escolar tem um papel relevante para a formação dos educandos, considerando aspectos sociais e nutricionais na execução da política pública de alimentação escolar na rede de ensino pública de educação básica no Brasil.

Nesse cenário, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE é a principal política pública do governo federal, que é implementada em articulação e cooperação com os demais entes federativos.

Trata-se de um dos maiores programas do mundo de alimentação escolar que, além de normatizar questões nutricionais para o fornecimento de alimentação adequada, tem diretrizes associadas ao desenvolvimento sustentável por meio do incentivo da aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Para tanto, a Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009, estabelece a obrigação de aquisição de um percentual mínimo de 30% de tais gêneros alimentícios, quando da utilização de recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Nesse contexto, o presente artigo pretende desenvolver uma análise a respeito da Resolução n. 06, de 08 de maio de 2020, editada pelo Conselho Deliberativo do FNDE, que estabelece as normas para execução técnica, administrativa e financeira do PNAE, com foco nos dispositivos que tratam sobre o processo administrativo para aquisição de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar a fim de compreender o seu impacto sobre o cumprimento da obrigação legal de destinar um percentual mínimo de recursos financeiros para compras de alimentos da agricultura familiar, utilizando aspectos do modelo regulatório responsável relacionados com a instituição de incentivos, promoção de diálogo e escalonamento sancionatório.

No campo das estratégias de regulação, o PNAE tem normas para execução técnica, administrativa e financeira que tem de ser observadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Não obstante isso, a modelagem regulatória utilizada carece, em alguma medida, de responsividade, diante das ausências de normas que incentivem a cooperação, a consensualidade e a proporcionalidade sancionatória.

O presente artigo está estruturado em três partes. A primeira dela trata da PNAE, apresentando sua normatização, diretrizes essenciais com recorte temático às compras públicas de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar. A segunda parte desenvolve reflexões a partir da teoria de regulação responsável, destacando sua conceituação, características, além de introduzir a formulação da pirâmide regulatória, que busca equalizar medidas de persuasão e estratégias progressivas para sancionamento. A última parte é dedicada a realização de uma análise a partir da leitura do artigo 29, da Resolução CD/FNDE n. 06, de 08 de maio de 2020, para compreensão de eventuais falhas regulatórias, propondo, em razão disso, estratégias regulatórias para seu aprimoramento normativo, tendo em vista amplificar a eficiência na execução da política pública.

Por fim, a hipótese central diz respeito à pretensão de demonstrar a existência de mecanismos regulatórios mais responsivos e maleáveis, a partir do recorte temático das compras de gêneros alimentícios da agricultura familiar, que podem impactar sobre a efetividade da política pública. Assim, a adoção do modelo regulatório responsável abre caminho para utilização de sistema de monitoramento preventivo, definição de metas para implementação do percentual legal obrigatório, programas de capacitação, compras consorciadas,

desenvolvimento de plataforma digital, a celebração de acordos administrativos e o escalonamento sancionatório.

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE

A Constituição Federal brasileira de 1988 estabelece que a educação é um instrumento utilizado para promover o desenvolvimento da pessoa, seu preparo para a cidadania e sua qualificação para o trabalho. Trata-se, pois, de dever compartilhado entre o Estado e a família.

Além disso, é dever do Estado a garantia de programas suplementares, em todas as etapas da educação básica, de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, conforme artigo 208, inciso VII, da Constituição Federal.

Nesse contexto, é oportuno destacar que a educação básica é formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, de acordo com o artigo 21, inciso I, da Lei de Diretrizes e bases da educação (Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996), devendo ser ofertada de forma e obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade.

A partir dessa perspectiva normativa, é importante ressaltar que a Constituição Federal brasileira estabelece uma estrutura valorativa que tem de ser observada na formação do educando, a partir da execução de políticas públicas de distribuição de material didático, de transporte e alimentação escolar. Esses programas foram instituídos por meio de normas específicas.

No que diz respeito a política pública de alimentação escolar, atualmente está sendo disciplinada pela Lei n. 11.497, de 16 de junho de 2009, que criou o Programa Nacional da Alimentação Escolar – PNAE, e Resolução n. 06, de 08 de maio de 2020, editada pelo Conselho Deliberativo do FNDE, que estabelece as normas para execução técnica, administrativa e financeira do programa.

Nesse ambiente normativo, vale salientar que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Educação – MEC e que foi criada pela Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968, que sofreu alteração pelo Decreto-Lei n. 872, de 15 de setembro de 1969. Nesse cenário, observa-se, desde logo, a atribuição de competências para sua atuação e financiamento na área da alimentação escolar.

No presente artigo, dentre as políticas públicas acima mencionadas, interessa-nos a atuação conjunta do FNDE com o MEC em articulação com os entes federativos municipais, estaduais e distrital, no âmbito da alimentação escolar, que é compreendida como direito dos alunos da educação básica e dever do Estado brasileiro.

Dentro desta linha, o programa caracteriza-se por ser uma ferramenta que promove uma atuação concertada entre os entes da federação com vistas a execução de programa suplementar de alimentação escolar, em virtude da participação do FNDE, Secretarias de Estado da Educação, Prefeituras Municipais e Escolas federais.

De acordo com a literatura especializada, a Constituição Federal brasileira de 1988:

“trouxe um maior equilíbrio entre os vários entes federativos, e a atuação de instituições como Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED), a Frente Municipalista de Prefeitos e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) ganha destaque nas reivindicações por maior protagonismo e pela municipalização do PNAE.” (EPOSITO, 2023)

Antes de avançar, é preciso destacar que o conceito normativo de alimentação escolar consiste na oferta de todo alimento no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo, conforme previsto no artigo 1º, da Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009 e no artigo 2º, da Resolução CD/FNDE n. 06, de 08 de maio de 2020.

A alimentação dos educandos nas redes de educação básica pública precisa observar algumas diretrizes legais, dentre as quais, destacamos o emprego da alimentação saudável, o respeito as tradições e aos hábitos alimentares saudáveis, a universalidade do atendimento aos alunos matriculados, o apoio ao desenvolvimento sustentável com incentivos para aquisição de gêneros alimentícios produzidos localmente pela agricultura familiar. Essas diretrizes estão previstas no artigo 2º, incisos I, III e V, da Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009.

Para tanto, ou seja, para percorrer esse caminho, está vigente a Resolução n. 06, de 08 de maio de 2020, editada pelo Conselho Deliberativo do FNDE, que estabelece as normas para execução técnica, administrativa e financeira do PNAE. Segundo essa resolução, o programa tem como objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos.

A literatura especializada aponta que o PNAE “é a política pública mais longeva na área da segurança alimentar e nutricional no Brasil” (CABRINI, 2023 “et al”), sendo “considerado o maior programa de suplementação alimentar em vigência na América Latina e um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo” (CABRINI, 2023 “et al”).

Ainda nesse mesmo contexto, enquanto política pública:

“O Programa Nacional de Alimentação Escolar, o PNAE, é considerado o mais antigo programa de nutrição do país; tem seu marco de fundação no ano de 1955. Hoje, depois de mais de 60 anos, é considerado um dos maiores programas de alimentação e nutrição do mundo, atendendo diariamente um contingente de cerca de 43 milhões de estudantes.” (BONDUKI, 2017)

Assentada essas bases gerais e iniciais a respeito do PNAE, realizaremos mais um recorte temático e, no caso, relacionado com os eixos de atuação do programa, de modo que passaremos a tratar a respeito de questões associadas com a agricultura familiar, especificamente no que toca a aquisição de gêneros alimentícios para a execução do programa.

Dentro dessa perspectiva, o FNDE destaca que:

“Este encontro – da alimentação escolar com a agricultura familiar – tem promovido uma importante transformação na alimentação escolar, ao permitir que alimentos saudáveis e com vínculo regional, produzidos diretamente pela agricultura familiar, possam ser consumidos diariamente pelos alunos da rede pública de todo o Brasil.” (gov.br/fnde)

Essa relação, além de estar prevista como um diretriz da alimentação escolar, acima mencionada, foi normativamente desenhada pelo artigo 14, da Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009, que institui uma obrigação legal consistente na aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar, por meio da destinação de, ao menos, 30% (trinta por cento) dos recursos financeiros repassados pelo FNDE aos entes federativos municipais, estaduais e distrital.

Entretanto, duas observações são necessárias: primeira, a lei cria um mínimo obrigatório para destinação de recursos federais repassados pelo FNDE, ou seja, não há qualquer impedimento normativo para que a integralidade desses recursos possa ser destinada para esse tipo de aquisição. Seria possível, no entanto, em um diálogo inicial com a teoria da regulação responsiva, indagar a respeito da existência de estímulos ou incentivos para isso?

Além disso, a segunda observação coloca-se na seara da destinação dos recursos financeiros próprios do ente federativo, ou seja, essa alocação pode e deve se concretizar a partir de critérios, objetivos e diretrizes traçadas pelo ente. Mais uma vez, seria possível questionar: há incentivos normativos para tanto?

Nesse contexto, um exemplo ajudará a melhor compreensão dessa obrigação legal. Imagine que determinado município recebeu a quantia de R\$

200.000,00 (duzentos mil reais) para execução do PNAE. Além disso, está previsto o montante de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) de recursos próprios para destinação ao PNAE.

Nessa hipótese, pelo menos R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) devem ser utilizados para aquisição de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar, do empreendedor rural e suas organizações. Em relação aos recursos próprios do ente municipal inexiste obrigatoriedade de aquisição de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar, de modo que todo o montante acima mencionado poderá ser utilizado, por exemplo, em uma licitação para contratar o fornecimento de alimentação preparada e entregue em marmistas, diariamente, nas escolas de educação básica da rede pública de ensino.

Dentro dessa perspectiva, seria possível destacar que a não execução adequada dessa política pública pode gerar impactos cujos efeitos negativos podem repercutir em várias frentes, tais como: (a) lacunas na realização do direito fundamental à alimentação escolar com segurança nutricional, (b) déficit na qualidade nutricional da merenda escolar, (c) desestímulo a destinação de recursos para fortalecimento da economia local, impactando sobre a renda dos produtores da agricultura familiar.

Ainda sobre essa aquisição, o artigo 14, da Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009, prescreve que poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório. O FNDE, no exercício de sua competência normativa, estabeleceu a possibilidade de o ente federativo adotar a chamada pública como meio de seleção para a aquisição dos alimentos produzidos pela agricultura familiar.

Sendo assim, seria possível concluir que o ente federativo dispõe de dois instrumentos para a concretizar essa aquisição: (i) o procedimento de licitação pública ou (ii) a realização de chamada pública. Esse tipo de aquisição por meio desses procedimentos está previsto na Seção II, artigos 29 a 39 da Resolução CD/FNDE n. 06, de 08 de maio de 2020 e serão objeto de análise em tópico específico no presente artigo.

Por fim, é válido ressaltar que, segundo os dados extraídos do Painel “Aquisição da Agricultura Familiar no PNAE – 2011 a 2022”, elaborado pelo FNDE, no ano de 2022, foi investido o montante de R\$ 1.604.322.499,99 (um bilhão e seiscentos e quatro milhões e trezentos e vinte e dois mil e quatrocentos e noventa e nove reais e noventa e nove centavos) em aquisições da agricultura familiar.

REGULAÇÃO RESPONSIVA: UMA MODULAÇÃO ESTRATÉGICA DA INTERVENÇÃO ESTATAL

A Constituição Federal brasileira de 1988 prescreve, no artigo 170, os princípios da ordem econômica, atribuindo ao Estado, no artigo 174, a função regulatória da atividade econômica. Nesse contexto, a atividade estatal se expressa por meio da regulação econômico-social.

Sob esta visão temos a figura do Estado Regulador cujo desenho de atuação efetiva-se por meio da regulação, que pode ser compreendida como

“atividade estatal de intervenção indireta sobre a conduta dos sujeitos públicos e privados, de modo permanente e sistemático, para implementar as políticas de governo e a realização dos direitos fundamentais.” (JUSTEN FILHO, 2024).

Desse modo, o Estado Regulador contrapõe-se à figura tradicional do Estado prestador de serviços públicos. Pois, enquanto neste há execução direta de atividades econômicas, àquele caracteriza-se por uma atuação que pretende disciplinar, fiscalizar e supervisionar as atividades desenvolvidas por agentes privados em busca da garantia do interesse público.

Nesse sentido, constata-se que há um deslocamento da atividade administrativa, antes orientada por um modelo de atuação intervencionista e vocacionado à prestação de utilidades materiais em favor da sociedade, para uma atuação que pretende induzir o comportamento de agentes públicos e privados.

Nesse cenário, a produção normativa pode ser compreendida como uma característica essencial da atividade administrativa regulatória, cuja “existência (...) resulta de opção do Estado por influir na organização das relações humanas de modo constante e profundo (...)” (SUNDFELD, 2014).

Porém, é possível destacar outras funções que podem ser relacionadas com a atividade do Estado Regulador, para além da definição do marco regulatório do PNAE, por exemplo. Assim, o regulador deve estar atento à necessidade de garantir a aplicação eficiente dessas normas, à promoção do diálogo para a construção de relação de confiança e de soluções pautadas pelo consenso e, em algum momento, à repressão de infrações administrativas mediante aplicação de sanções.

Não obstante isso, é oportuno destacar que a atividade administrativa regulatória não deve ser compreendida nem desenvolvida como um fim em si mesma. Dito de outro modo, a regulação consiste em um mecanismo por meio do qual busca-se racionalmente promover os fins primordiais do Estado.

Desse modo, a atuação regulatória estatal pode se expressar por meio da regulação econômica – comportamento de agentes em setores mercadológicos específicos ou da regulação social – dedicada à tutela de direitos fundamentais (educação).

Nesse contexto, uma distinção conceitual se faz relevante para compreensão adequada da atividade regulatória estatal, ou seja, o campo semântico da palavra regulação. Para tanto, destaca-se que:

“Condensando o exposto, podemos enumerar: **(a)** a regulação estatal, feita pelas regras emitidas pelo próprio Estado ou entidades da sua Administração Indireta; **(b)** a regulação pública não estatal ou autorregulação regulada, feita por entidades privadas, da sociedade, mas por delegação do Estado ou por incorporação das suas normas ao ordenamento jurídico estatal (ex.: quando a Lei do Petróleo dispõe que devem ser observadas as boas práticas da indústria do petróleo); **(c)** autorregulação, levada a cabo autonomamente por instituições privadas, geralmente associativas (autorregulação associativa), sem qualquer delegação ou chancela estatal (ex.: os selos de qualidade); e **(d)** a desregulação, consistente na ausência de regulação institucionalizada, pública ou privada, ficando os agentes sujeitos apenas ao livre desenvolvimento do mercado.” (ARAGAO, 2013)

Após essas considerações que nos permitem compreender a ideia norteadora do Estado Regulador e a delimitação semântica da palavra regulação nesse campo de atividade estatal, para os fins do presente artigo, é oportuno ressaltar que será utilizada a teoria da regulação responsiva para analisar a Resolução CD/FNDE n. 06, de 08 de maio de 2020.

Ainda nesse contexto, pensamos que essa teoria poderá dar suas contribuições para o aperfeiçoamento do marco regulatório citado, sobretudo no que diz respeito à busca por padrões de qualidade mais elevados quando da aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, a partir da compreensão de aspectos relacionados com (i) a previsão de incentivos regulatórios, (ii) de estímulo de boas práticas e (iii) a estratégia utilizada quanto à punição dos agentes privados.

Importante, pois, registrar que a teoria da regulação responsiva foi proposta dentro de um contexto de debates a respeito da necessidade de regular e desregular (AYRES; BRAITHWAITE, 1992). Esse modelo teórico pretende ser um instrumento para modulação das intervenções regulatórias em virtude do

comportamento dos regulados, induzindo a adoção de ações (persuasão), introduzindo elementos de autorregulação e disciplinando o escalonamento de sanções, após o fracasso do diálogo, a partir da pirâmide regulatória.

Essa pirâmide pode, em linhas gerais, ser compreendida como um desenho que sintetiza o modelo regulatório, cujo rol de estratégias são listadas a partir de sua base para o topo. Assim, os mecanismos baseados na persuasão/cooperação ocupam a base da pirâmide. À medida que há um movimento ascendente para o topo vão sendo listadas as estratégias interventivas e progressivas, considerando a ausência de resultados a partir da relação de cooperação. No topo estão previstas as medidas mais drásticas de sancionamento.



Figura

1 – Pirâmide de Enforcement (AYRES,I; BRAITHWAITE)

Nesse cenário, importante destacar que essas técnicas regulatórias não são um modelo finalizado, completo e estável. Portanto, na visão de ARANHA (2024), tem-se que:

“O rol de estratégias não é um dado pronto e acabado, como demonstra a pirâmide de mecanismos regulatórios, que insere, ainda abaixo da autorregulação, os mecanismos de mercado e o voluntarismo.” (ARANHA, 2024).

O autor ainda alerta sobre a importância da atuação do regulador no momento de estruturação da pirâmide de constrangimento, de modo que

“É precisamente no rol de técnicas regulatórias da pirâmide de constrangimento onde o regulador deve exercitar seu esforço inovador, pois para cada setor e conjuntura regulatória, haverá diferentes técnicas (...)” (ARANHA, 2024).

A respeito da teoria da regulação responsiva desenvolvida por Ayres e Braithwaite, destaca-se que:

“os autores desenvolvem a tese na qual os atores da regulação têm perfis diversos. Alguns obedecem à lei por um cálculo econômico, isto é, somente estarão aderentes a ela se os custos do descumprimento superarem os benefícios do não cumprimento; outros são absolutamente aderentes, ou seja, se está na lei, eles cumprirão os ditames propostos; e há ainda aqueles que são arredios a qualquer tipo de ordenação de condutas e que não pretendem participar do jogo da regulação – portanto, não merecem integrar o cenário e, por isso, ao fim do processo, devem ser incapacitados.” (ALMEIDA DA SILVA, 2021)

Ainda nesse cenário, ressalta que:

“A teoria da regulação responsiva propõe que a regulação seja compreendida como um esforço de criação de incentivos morais para o cumprimento da lei. (...) A regulação, para Braithwaite, consiste em um conjunto de atividades distribuídas em uma pirâmide em que, na base, encontram-se atividades persuasivas da conduta do regulado, enquanto, no topo, um conjunto de penas draconianas de condutas indesejadas.” (ARANHA, 2024)

Desse modo, percebe-se que o modelo de regulação responsiva é dinâmico, uma vez que a atuação do agente regulador deve ser maleável ao comportamento do agente regulado, devendo buscar o equilíbrio entre o diálogo - estruturado em uma relação de confiança e cooperação, e a estratégia sancionatória - que deverá ser modelada para oferecer respostas personalizadas à conduta do regulado, cujo nível e intensidade serão ajustáveis ao grau de resistência à regulação.

Portanto, utilizaremos essa racionalidade para analisar, dentro do recorte temático proposto, os dispositivos do marco regulatório do PNAE, com o objetivo de propor melhorias voltadas à instituição de incentivos, promoção de diálogo e escalonamento sancionatório, contribuindo, assim, para amplificação da eficiência de política pública.

RESOLUÇÃO RESPONSIVA: COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA MAIOR EFICIÊNCIA NA EXECUÇÃO DO PNAE

A Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009, dispõe sobre a política pública para fornecimento de alimentação escolar nas escolas públicas da rede de ensino da educação básica, disciplinando o PNAE por meio da publicação da Resolução CD/FNDE n. 06, de 08 de maio de 2020.

Como medida para realização das suas diretrizes normativas, foi estabelecida a obrigação legal de destinação de que um percentual mínimo dos recursos financeiros, repassados pelo FNDE, para aquisição de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar.

Essa regra está prevista no artigo 14, Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Enquanto as instruções e procedimentos para sua execução estão previstos nos artigos 29 a 39 da Resolução CD/FNDE n. 06, de 08 de maio de 2020.

Nesse cenário, no que toca os objetivos do presente artigo, a partir da leitura do artigo 29 da resolução mencionada, é possível extrair as seguintes regras: **(i)** percentual mínimo de aquisição de 30%; **(ii)** avaliação da execução financeira no momento da prestação de contas; **(iii)** previsão para devolução do montante não executado; **(iv)** previsão de situações nas quais é possível que o FNDE dispense o cumprimento do percentual mínimo de 30%.

Essas regras precisam ser observadas quando da aquisição de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar. Por exemplo, no que diz respeito ao estado da Paraíba, conforme dados do painel mencionado acima, observa-se os seguintes dados relacionados aos anos de 2018 a 2022, tendo em vista a destinação de recursos financeiros para aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar nas faixas percentuais representadas na tabela abaixo.

Ano	2018	2019	2020	2021	2022
30% a 40%	59	52	13	19	45
Até 30%	70	75	194	187	81
60% a 70%	8	11	1	0	15

Tabela 1: Faixas de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Fonte: FNDE - Aquisição da Agricultura Familiar pelo PNAE

Importante ressaltar que o estado da Paraíba tem 223 municípios, portanto, verifica-se que há uma quantidade expressiva de entes que estão na faixa de até 30%, superando em todos os anos as aquisições na faixa seguinte

de 30% a 40%. Esse quantitativo reduz drasticamente na faixa de 60% a 70% – o dobro do mínimo legal.

Apresentados esses dados, seria possível destacar a existência de eventuais falhas regulatórias na execução das compras públicas da agricultura familiar, impactando sobre a sua efetividade, consistentes na **(a)** inexistência de monitoramento preventivo e contínuo na execução dos recursos financeiros durante o exercício em curso, **(b)** escalonamento de medidas para assistência aos municípios que enfrentem dificuldades para atingimento do percentual mínimo de 30% e **(c)** ausência de escalonamento sancionatório.

No que diz respeito à falha regulatória indicada na **letra (a)**, verifica-se que a norma tem sua centralidade na prestação de contas. Essa estratégia regulatória pode impactar drasticamente sobre a eficácia da política pública, uma vez que essa rigidez normativa não permite a adoção de mecanismos dinâmicos para correção e ajustes das falhas e dificuldades enfrentadas. Essas dificuldades podem estar relacionadas com questões estruturais, de recursos humanos e técnicas.

Nesse ponto, é válido ressaltar que falhas no processo de prestação de contas podem resultar na sua reaprovação, gerando, assim, situação de inadimplência ao ente federativo que, em razão disso, deixará de receber recursos públicos não apenas destinados ao cumprimento do PNAE, como também qualquer outro recurso financeiro federal que possa ser objeto de transferências voluntárias, como por exemplo, verbas federais destinadas para a construção de quadras esportivas por meio de programa do Ministério do Transporte.

Sendo assim, tendo em vista a maleabilidade normativa própria da regulação responsável seria possível sugerir, ao menos, as seguintes estratégias regulatórias: **(i)** criação de um sistema de monitoramento preventivo e em tempo real da execução dos recursos financeiros **(ii)** definição de metas percentuais a serem cumpridas em determinado período – 5% a cada trimestre. Não sendo alcançada, o sistema emitiria um alerta automático para o ente e para o FNDE para adoção das medidas cabíveis; **(iii)** a possibilidade de criação de um programa de capacitação e assistência técnica, cuja inclusão seria definida a partir do não atendimento de duas metas trimestrais, por exemplo.

A respeito da falha regulatória indicada na **letra (b)**, seria possível **(i)** autorizar a realização de compras por meio de consórcios entre os entes municipais de até determinado porte (número de habitantes) ou localização geográfica, tendo em vista as condições econômicas da região ou **(ii)** a criação de uma plataforma digital para cadastro e disponibilização de fornecedores locais ou regionais, integrando e facilitando o processo das compras públicas.

Sobre a falha regulatória indicada na **letra (c)**, antes de avançar para a aplicação das sanções previstas na lei geral de licitações e contratações públicas, abrir espaço para a cooperação e a celebração de acordo administrativo para cumprimento do percentual mínimo no ano seguinte ou compensação do percentual não atendido, valorizando a confiança na relação e respeitando a progressividade sancionatória.

Esse modelo responsivo orientado pelo diálogo pode se revelar como um mecanismo para concertação entre os entes federativos envolvidos na execução do PNAE, abrindo espaço para a criação e disponibilização de um mecanismo institucional para consensualidade, hoje inexistente, reforçando e qualificando as atividades de assistência técnica prestadas pelo FNDE na execução do PNAE, além preservar a resposta sancionatória como medida adequada ao regulado cujo comportamento não seja virtuoso.

Desse modo, percebe-se que é possível ou mesmo recomendável a adoção de estratégias regulatórias responsivas para amplificar a efetividade regulatória e, em virtude disso, assegurar maior efetividade na execução da política pública.

Em razão disso, é necessário reforçar que

“(...) a regulação responsiva propõe estratégias de melhoria da eficácia da regulação a partir da consideração das motivações dos agentes regulados e da sinergia entre as estratégias regulatórias de persuasão/cooperação e comando/punição, operacionalizadas por medidas escalonadas de intervenção estatal.” (CABRAL, 2024)

Dito de outro modo, a teoria da regulação responsiva preza pela realização do diálogo, cooperação e maleabilidade a partir do comportamento, do perfil e das motivações do regulado. Exatamente por isso

“A estratégia regulatória deve se adaptar, assim, ao comportamento dos agentes – daí o nome “responsiva”, em contraposição à ideia tradicional de regulação prescritiva e estática.” (CABRAL, 2024).

Por fim, destaca-se que o desafio do regulador perpassa pela necessidade de buscar uma harmonização entre a persuasão e o sancionamento, considerando o comportamento racional ou virtuoso do regulado, de modo a possibilitar uma sinergia que possa contribuir com a eficácia da regulação estatal.

CONCLUSÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – tem papel essencial e indispensável à garantia do direito à alimentação na rede de ensino da educação básica brasileira, impactando na segurança alimentar e nutricional dos educandos, além de se colocar como instrumento para promoção do desenvolvimento sustentável e para economia local e regional por meio do fortalecimento da agricultura familiar.

Não obstante isso, a análise da Resolução CD/FNDE n. 06, de 08 de maio de 2020 – marco normativo do PNAE, expôs desafios relacionados à implementação da política pública de alimentação escolar com foco no atendimento da obrigação legal de destinação mínima de 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, sobretudo no que diz respeito à falta de estratégias regulatórias com medidas flexíveis e adaptáveis ao comportamento dos agentes regulados e as realidades dos entes federativos.

Dentro dessa perspectiva, a teoria da regulação responsiva foi o referencial teórico utilizado para análise e compreensão do marco normativo do PNAE, em razão da qual foi apresentada sugestões para aprimoramento do modelo regulatório, a partir da identificação de falhas regulatórias consistentes na inexistência de monitoramento preventivo e contínuo na execução dos recursos financeiros durante o exercício em curso, ausência de escalonamento de medidas para assistência aos municípios que enfrentem dificuldades para atingimento do percentual mínimo de 30% e de escalonamento sancionatório. Essas falhas contribuem para ineficácia da política pública de alimentação escolar.

Nesse contexto, o presente trabalho propõe algumas estratégias regulatórias para contribuir com o aprimoramento do marco normativo do PNAE, sugerindo, por exemplo, a criação de um sistema de monitoramento preventivo e em tempo real da execução dos recursos financeiros, a realização de compras por meio de consórcios entre os entes municipais de até determinado porte (número de habitantes) ou localização geográfica, tendo em vista as condições econômicas da região, a criação de uma plataforma digital para cadastro e disponibilização de fornecedores locais ou regionais e a celebração de acordo administrativo para cumprimento antes da aplicação de sanções administrativas, a fim de proporcionar uma atuação mais equilibrada entre persuasão e sancionamento.

Nesse ambiente, reforça-se a hipótese de que a teoria da regulação responsiva pode ser uma ferramenta adequada para aprimorar o marco regulatório do PNAE, contribuindo para amplificação de sua eficiência e

efetividade. A adoção de um modelo regulatório mais responsável abre espaço para a cooperação e o diálogo entre o regulador e os regulados, admite uma abordagem mais equilibrada, incentivando a cooperação entre os entes federativos, oferecendo incentivos antes de eventual resposta sancionatória, tendo em vista a adoção de soluções dinâmicas e aderentes às dificuldades reais vivenciadas na execução da política pública.

Finalmente, espera-se que a presente pesquisa contribua no âmbito do debate acadêmico, sendo um caminho inicial para construção de outras propostas para aprimoramento do marco normativo do PNAE, a partir de um modelo regulatório mais eficiente e que para a melhoria da política pública de alimentação escolar na rede de ensino da educação básica no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de direito administrativo*. 2.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

BONDUKI. Manuel Ruas Pereira Coelho. *Entre chicotes e cenouras orgânicas: cooperação, coerção e coordenação na implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração Pública e Governo, da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo. 20217.

CABRAL, Rodolfo de Carvalho. *Regulação Da Educação Superior*. 1.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

ESPOSITO. Mariana Troncoso. *Compras públicas da agricultura familiar como medida de desenvolvimento local sustentável: contribuições da implementação do PNAE para a ativação de capacidades estatais em pequenos municípios*. Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento aos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo. 2023.

IORIO. Aranha, Marcio. *Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório*. Laccademia Publishing. 9 edição. 2024.

NITÃO, Carlos. *A regulação responsável no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE*. Revista de Direito Setorial e Regulatório, v. 11, nº 1, p. 232-248, maio de 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

LIM. Débora Reis dos Santos Lim; DIOGO. Shirley Silva. PEIXINHO. Albaneide Maria Lima; CABRINI. Cabrini. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): marcos históricos, políticos e institucionais que influenciaram a política nos seus quase 70 anos de existência.** Rev. de Alim. Cult. Américas -RACA, jan./jul, 2023; 4(1):20-44.

SILVA. Alexandre Almeida da. **Revista brasileira de Infraestrutura – RBINF** | Belo Horizonte, ano 10, n. 20, p. 195-218, jul./dez. 2021.

SUNDFELD. Carlos Ari Sundfeld. **Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar.** Sérgio Guerra (org.). Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 97-128, ISBN: 978-85-225-1339-0, 2014.

Journal of Law and Regulation
Revista de Direito Setorial e Regulatório

Contact:

Universidade de Brasília - Faculdade de Direito - Núcleo de Direito Setorial e Regulatório
Campus Universitário de Brasília
Brasília, DF, CEP 70919-970
Caixa Postal 04413

Phone: +55(61)3107-2683/2688

E-mail: ndsr@unb.br

Submissions are welcome at: <https://periodicos.unb.br/index.php/RDSR>