

PNAE e a agricultura familiar: um estudo da eficácia da Lei em municípios brasileiros

PNAE and family farming: a study of the law's effectiveness in brazilian municipalities

Raimundo Fagner Frota de Vasconcelos

<http://lattes.cnpq.br/2080874832124469>

<http://orcid.org/0009-0003-3890-7468>

Yan Dutra de Souza

<http://lattes.cnpq.br/0031073562685374>

<https://orcid.org/0009-0007-1355-7421>

Mário Lúcio de Ávila

<http://lattes.cnpq.br/9088430726723968>

<https://orcid.org/0000-0003-4631-5932>

Mauro Eduardo Del Grossi

<http://lattes.cnpq.br/7311193008631856>

<https://orcid.org/0000-0003-0091-0701>

Enrique Tavares Istvan

<http://lattes.cnpq.br/9527402499223376>

<https://orcid.org/0009-0002-2916-700X>

DOI: 10.18829/2317-921X.2024.e54349

RESUMO

O repasse de recursos financeiros federais para a alimentação dos estudantes matriculados na educação básica das redes públicas, sejam municipais, estaduais e/ou federal, visa fomentar hábitos alimentares saudáveis e combater a fome e à insegurança alimentar. Esse repasse é feito pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que garante, dessa forma, a alimentação de milhões de estudantes em todo país. Conforme a Lei nº 11.947 de 2009, a compra desses alimentos pelas prefeituras municipais deve ser, no mínimo, 30% da agricultura familiar. Com o propósito de identificar o cumprimento da Lei em relação ao abastecimento proveniente da agricultura familiar, o Observatório de Compras Institucionais (Observa-CI), iniciativa do Centro de Gestão e Inovação para a Agricultura Familiar (CEGAFI-UnB), analisou um conjunto de dados de oferta e demanda de alimentos da agricultura familiar (AF) dos municípios brasileiros no que se refere ao PNAE no período de 2011 a 2022. Os dados analisados provêm do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão responsável pelas normas e regras do Programa, e permitem concluir que os municípios pequenos cumprem a lei, enquanto os municípios grandes e metropolitanos possuem dificuldade para a aquisição de produtos da Agricultura familiar, por questões ligadas à logística, armazenamento, burocracia e documentos cadastrais. Como conclusão principal do artigo ressalta-se a importância de fortalecer o

PNAE e viabilizar alternativas para que os grandes municípios adquiram mais produtos da Agricultura Familiar.

Palavras-chave: Compras públicas, Agricultura Familiar, Alimentação escolar, Políticas Públicas, Observa-CI.

ABSTRACT

The transfer of federal funds to feed students enrolled in basic education in public schools, whether municipal, state and/or federal, aims to encourage healthy eating habits and combat hunger and food insecurity. This is done through the National School Feeding Program (PNAE), which guarantees food for millions of students across the country. According to Law No. 11.947 of 2009, municipalities must purchase at least 30% of their food from family farms. In order to identify compliance with the law in relation to the supply from family farming, the Observatory of Institutional Purchasing (Observa-CI), an initiative of the Center for Management and Innovation for Family Farming (CEGAFI-UnB), analyzed a set of data on the supply and demand of food from family farming (FA) in Brazilian municipalities in relation to the PNAE from 2011 to 2022. The data analyzed comes from the National Fund for the Development of Education (FNDE), the body responsible for the norms and rules of the Program, and allows us to conclude that small municipalities comply with the law, while large and metropolitan municipalities have difficulty acquiring products from family farming, due to issues related to logistics, storage, bureaucracy and registration documents. The main conclusion of the article is the importance of strengthening the PNAE and providing alternatives for large municipalities to purchase more products from Family Farming.

Keywords: Compras públicas, Agricultura Familiar, Alimentação escolar, Políticas Públicas, Observa-CI.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas três décadas o Brasil implementou e aprimorou programas e políticas públicas federais orientadas para a agricultura familiar, entre elas, está o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), essencial para o avanço das compras institucionais no país (Cabral, 2021). Frente ao objetivo de oferecer alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. O programa¹, gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), engloba creche, pré-escola, ensino

¹ Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Gov.br/FNDE**. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae#:~:text=O%20Pr,ograma%20Nacional%20de%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o,filantr%C3%B3picas%20ou%20por%20elas%20mantidas> Acesso em: 03 jun. 2024

fundamental, ensino médio, Educação de Jovens e Adultos (EJA), Quilombolas e Indígenas.

Instituído pela Lei nº 11.927/2009, o PNAE garante a alimentação escolar para estudantes matriculados em todas as etapas e modalidades da educação básica pública. O programa tem como objetivo contribuir com a aquisição de gêneros alimentícios, sendo uma alternativa para contribuir com o desenvolvimento biopsicossocial, o rendimento escolar e com a formação de hábitos alimentares saudáveis. Em prol da segurança alimentar, a lei estabelece que pelo menos 30% dos recursos financeiros do programa devem ser destinados à aquisição de alimentos produzidos por agricultores familiares visando o fortalecimento da agricultura local e sustentável. É válido destacar que o recurso financeiro é repassado de acordo com o número de estudantes matriculados e o valor é encaminhado para as Secretarias da Educação do Estado e para as prefeituras.

A pergunta central deste estudo é, portanto, saber o grau de cumprimento dos municípios brasileiros ao destinarem 30% do recurso do PNAE para a aquisição de produtos da agricultura familiar. Além disso, pretendeu-se observar como o cumprimento da respectiva lei vem se efetivando desde o ano de 2011 levando em consideração para a análise critérios como o tamanho dos municípios, situações contextuais como o período pandêmico e o desmonte das políticas para o fortalecimento da agricultura familiar ocorrido no período de 2016 a 2022.

Mediante as questões apresentadas, o Centro de Gestão e Inovação da Agricultura Familiar (CEGAFI-UnB) por meio do “Observatório de Compras Institucionais” (Observa-CI) analisou os dados de repasse e compras da agricultura familiar a partir da oferta e demanda dos municípios brasileiros. Dessa forma, buscou-se analisar a eficácia da Lei Nº11.947/2009 com especial atenção ao período do desmonte das políticas públicas, correspondentes ao período dos governos Temer e Bolsonaro (2016 a 2022), ao qual se incluiu a referida pandemia.

O artigo está estruturado em cinco seções, além da introdução. Na primeira, se faz uma breve conceituação acerca da agricultura familiar e PNAE, a segunda seção apresenta os procedimentos metodológicos, visando o detalhamento dos métodos, ferramentas e técnicas adotadas. Em seguida, a terceira seção demonstra o recorte temporal trabalhado no artigo, analisando o período de 2011 a 2022 com ênfase para o

período de 2016 a 2022, englobando os governos Temer e Bolsonaro e a pandemia de covid-19. Posteriormente, estão expostos os resultados e discussões do período de estudo e, por fim, as considerações finais com limitações e propostas para futuras pesquisas.

2. AGRICULTURA FAMILIAR E PNAE

A agricultura familiar é definida pelo art. 3º da Lei Nº 11.326, de 24 de julho de 2006, como categoria profissional ao atender quatro requisitos:

- I - não deter, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - utilizar predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - ter percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;
- IV - dirigir seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. (Brasil, 2006).

Para o fortalecimento da agricultura familiar, o governo federal fez um ajuste institucional modificando o marco regulatório do PNAE com o propósito de garantir que 30% dos alimentos distribuídos no ensino básico fossem provenientes da AF. Essa ação, além de cumprir com o objetivo histórico do PNAE de garantir a SAN desses estudantes, se soma o acesso a mercados por parte da Agricultura Familiar e a oportunidade dos estudantes terem acesso a alimentos adequados e de qualidade para o combate à fome, para o rendimento escolar e para formar hábitos alimentares saudáveis (Santos; Galizoni, 2021).

Para compreendermos a dimensão do volume financeiro do PNAE, foram repassados para os 5.570 municípios do país, em média, 4 bilhões de reais por ano para aquisição de alimentos nas diferentes escolas, o que significa, aproximadamente, 1 bilhão anual que deveria chegar ao segmento da agricultura familiar se a eficácia do programa fosse plena. Notem que estamos falando apenas do mínimo a ser adquirido de 30%, considerando que não há objeções para se alcançar, em aquisições, aos 100% de produtos da AF. O quadro 1 indica que o FNDE destina o repasse de recursos financeiros por grupos da população beneficiária conforme suas diferenças biológicas entre idades e condições de saúde, essencial para uma alimentação adequada e saudável.

Quadro 1 - Valor (R\$) per capita repassado por estudante na educação básica.

Etapa de ensino	Idade	Por dia letivo
Creche	0-3 anos	R\$ 1,37
Pré-escola	4-5 anos	R\$ 0,72
Ensino Fundamental	6-14 anos	R\$ 0,50
Ensino Médio	15-18 anos	R\$ 0,50
EJA	> 14 anos	R\$ 0,41
Quilombola	0-18 anos	R\$ 0,86
Indígena	0-18 anos	R\$ 0,86
Período Integral		R\$ 1,37
Ensino médio em Período Integral		R\$ 2,56
Contraturno		R\$ 0,68

Fonte: Resolução CD/FNDE nº2, de 10 de março de 2023

O quadro 1 demonstra que, elaborar cardápios que valorizem os aspectos culturais, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis de cada região é crucial para garantir a segurança alimentar e nutricional, ponto ressaltado no Guia Alimentar para a População Brasileira ao reforçar que:

A alimentação adequada e saudável é um direito humano básico que envolve a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais do indivíduo e que deve estar em acordo com as necessidades alimentares especiais; ser referenciada pela cultura alimentar e pelas dimensões de gênero, raça e etnia; acessível do ponto de vista físico e financeiro; harmônica em quantidade e qualidade, atendendo aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação e prazer; e baseada em práticas produtivas e sustentáveis (Brasil, 2014, p. 8).

Frente ao exposto, compras públicas têm o intuito de atender às necessidades das Secretarias de Educação (Seduc), prefeituras, hospitais e demais órgãos a partir da aquisição de bens e serviços para agregar valor à ação governamental e ao desenvolvimento nacional sustentável (Medeiros-Costa; Terra, 2019). Em consonância aos conceitos de agricultura familiar, compras públicas e do PNAE, Triches (2016) pontua que a intenção de comprar alimentos locais, deve ultrapassar a pura dimensão

espacial, visto que, a demanda por alimentos da agricultura familiar deve estar baseada em estrutura e valores éticos. Em complemento, a revisão da literatura a seguir, demonstra a relevância do PNAE e os gargalos deixados pelo cumprimento precário, pontuando a necessidade de análises críticas dos estudos realizados anteriormente.

Grisa e Schneider (2014) apresenta uma análise das três gerações de políticas voltadas para a agricultura familiar, evidenciando a evolução das estratégias governamentais e o impacto dessas políticas no fortalecimento da AF no Brasil. Em estudo específico, Rocha *et al.* (2018) analisam o PNAE no município de Viçosa, MG, destacando os desafios e as conquistas na implementação do programa em nível local. Os resultados indicaram a baixa adesão à alimentação escolar e a maior parte das crianças costumava levar lanche de casa, além da constatação de diversas irregularidades na execução do programa.

Ribeiro, Ceratti e Broch (2013) abordam a participação da AF no PNAE em municípios da região noroeste do Rio Grande do Sul, enfatizando a importância do programa no sentido de proporcionar incentivo e desenvolvimento da pequena propriedade rural. Mineto e De Souza (2021) discutem as inovações do PNAE e os desafios para a gestão no município de São Paulo, apresentando soluções para melhorar a eficiência do programa, ao qual devem-se envolver tanto a administração pública como os produtores familiares, sendo necessárias novas estratégias e relações entre os atores.

Machado *et al.* (2021) analisam os problemas enfrentados na aquisição de produtos da AF no Rio Grande do Sul, dentre estes, a falta de profissionais da área de nutrição compondo o quadro técnico no setor de alimentação escolar e o desconhecimento por parte dos municípios de pontos elementares da legislação, dentre outros. Propuseram, portanto, nesse sentido, recomendações para superar os obstáculos identificados.

Lopes, Basso e Hübner (2018) comparam os programas de alimentação escolar na América Latina, focando nos casos da Bolívia e do Brasil, e no caso deste segundo, argumenta que a alimentação escolar possui mais de 50 anos, mas só a partir de 2009 foi regulamentada a participação de agricultores familiares como fornecedores do programa. Rodrigues, Malomalo e Soares (2023) investigam as potencialidades e desafios dos mercados institucionais na Bahia, ressaltando a importância de políticas públicas bem estruturadas para o sucesso do PNAE. Para eles, foram constatadas

através de oficinas com agricultores que, esses apresentam dificuldades para acessar o programa, devido à falta de conhecimento da legislação, bem como assistência técnica insuficiente.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O artigo utilizou por técnica a pesquisa bibliográfica, que “abrange a bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo” (Marconi; Lakatos, 2023, p.212), para tanto, ao nível de manipulação e procedimentos adotou-se publicações de artigos, dissertações, leis e informações disponíveis nos endereços eletrônicos oficiais do governo brasileiro, além da análise de dados secundários sobre a aquisição dos produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, disponibilizados no sítio eletrônico do FNDE, cuja extração procede do Sistema de Gestão de Contas - SigPC com recorte temporal entre 2011 a 2022.

Os dados secundários foram coletados através do SigPC, gerando cinco gráficos a partir do *Software R* discutindo (I) investimento total em Agricultura Familiar por Região, (II) investimento total em Agricultura Familiar por Unidade Federativa, (III) valor total transferido do PNAE ao longo do período (2011 a 2022) (IV) percentual de municípios que cumpriram a legislação e (V) distribuição dos investimentos por região.

4. Recorte temporal entre 2011 e 2022 com ênfase para o desmonte do PNAE durante os governos Temer e Bolsonaro (2016-2022) e pandemia de Covid-19;

O recorte temporal deste artigo foi delimitado pela base de informações disponíveis no SigPC, uma vez que o sistema é o meio oficial para “receber as prestações de contas dos recursos transferidos para execução dos programas e projetos educacionais” (FNDE, 2023, p. 7). A solução tecnológica SigPC visa automatizar a etapa de prestação de contas, realizada por gestores públicos e técnicos das entidades municipais e estaduais que executam o PNAE. Dentre o período citado, vale enfatizar o curso dos governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) atrelados ao desmonte do programa, a pandemia de Covid-19 e a atuação do projeto Observa-CI.

Entre 2016 e 2022, sob os governos de Michel Temer e posteriormente, Jair Bolsonaro, o país foi submetido a uma série de medidas que resultaram no desmonte de diversas políticas públicas, especialmente no setor educacional e de assistência social. O governo Temer, por exemplo, promoveu a Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu um teto de gastos para o orçamento federal por vinte anos, limitando significativamente os investimentos em áreas essenciais como educação e saúde (Brasil, 2016). Essa medida impactou diretamente a capacidade de financiamento de programas como o PNAE, reduzindo os recursos disponíveis para a alimentação escolar e outras iniciativas de suporte aos estudantes brasileiros.

Durante o governo Bolsonaro, a situação se agravou com a contínua desvalorização das políticas públicas e a implementação de cortes orçamentários severos. Em 2019, o Ministério da Educação sofreu uma redução drástica em seu orçamento, comprometendo a manutenção de programas importantes e a execução de projetos educacionais (G1, 2019). Além disso, a gestão Bolsonaro demonstrou uma postura de desdém em relação à ciências e às políticas públicas baseadas em evidências, enfraquecendo instituições e programas essenciais para o desenvolvimento social e econômico do país.

Em concomitância ao governo Bolsonaro, ocorreu a pandemia de Covid-19, gerando contaminações e alerta para distanciamento social. Assim, a Lei N° 13.987, de 7 de abril de 2020, autorizou que, durante o período de suspensão das aulas, o recurso financeiro recebido para o PNAE fosse distribuído em caráter imediato para os pais ou responsáveis dos estudantes matriculados nas escolas públicas de educação básica. Tal medida possibilitou a garantia de enfrentamento da insegurança alimentar e fome entre os estudantes.

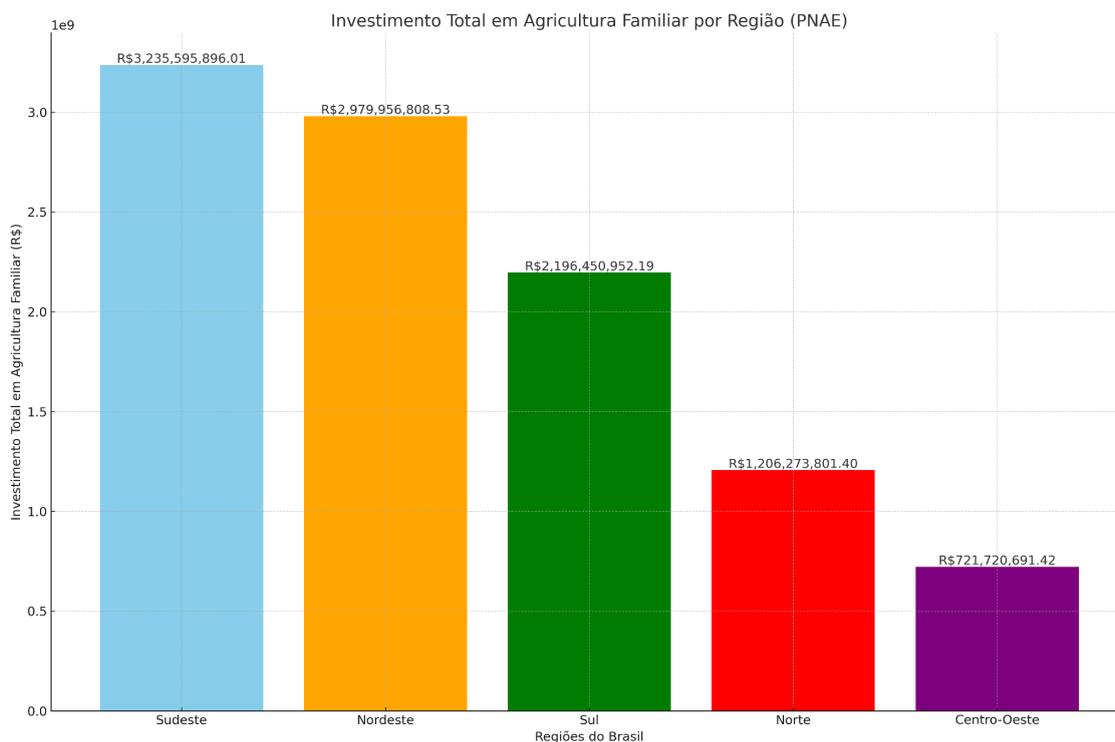
Amorim, Ribeiro Júnior e Bandoni (2020) acrescentam três estratégias para o período em que as aulas estiveram suspensas, sendo: (I) fornecimento de *kits* de alimentos e/ou refeições, (II) auxílio emergencial aos municípios com índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo e muito baixo e (III) manutenção e incentivo à aquisição de alimentos da agricultura familiar. As estratégias detalham a importância do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para a manutenção da alimentação saudável e fortalecimento da agricultura familiar, valorizando a produção e gerando renda para o campo.

Visando diagnosticar o cenário de comercialização de alimentos produzidos a partir da agricultura familiar. O CEGAFI-UnB, no ano de 2022, iniciou o observatório de Compras Institucionais (Observa-CI) em parceria com a Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF). Inicialmente, a estratégia contempla, especificamente, os municípios da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF), pertencentes aos estados de Goiás, Minas Gerais e Distrito Federal. No entanto, frente aos dados do FNDE, torna-se propício à exploração desses para todo o território nacional, possibilitando que o debate acerca da alimentação e das políticas públicas sejam ampliados.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Baseado nas informações disponíveis pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o gráfico 1 destaca a necessidade de políticas públicas que considerem as disparidades regionais e busquem uma distribuição mais equitativa dos recursos. Incentivar e apoiar os estados com menores investimentos pode ajudar a fortalecer a agricultura familiar em todo o país. Dessa forma, cada região está representada por uma cor distinta demonstrando o investimento total em agricultura familiar pelas cinco regiões do Brasil.

Gráfico 1 - Investimento Total em Agricultura Familiar por Região no período (2011 a 2022).



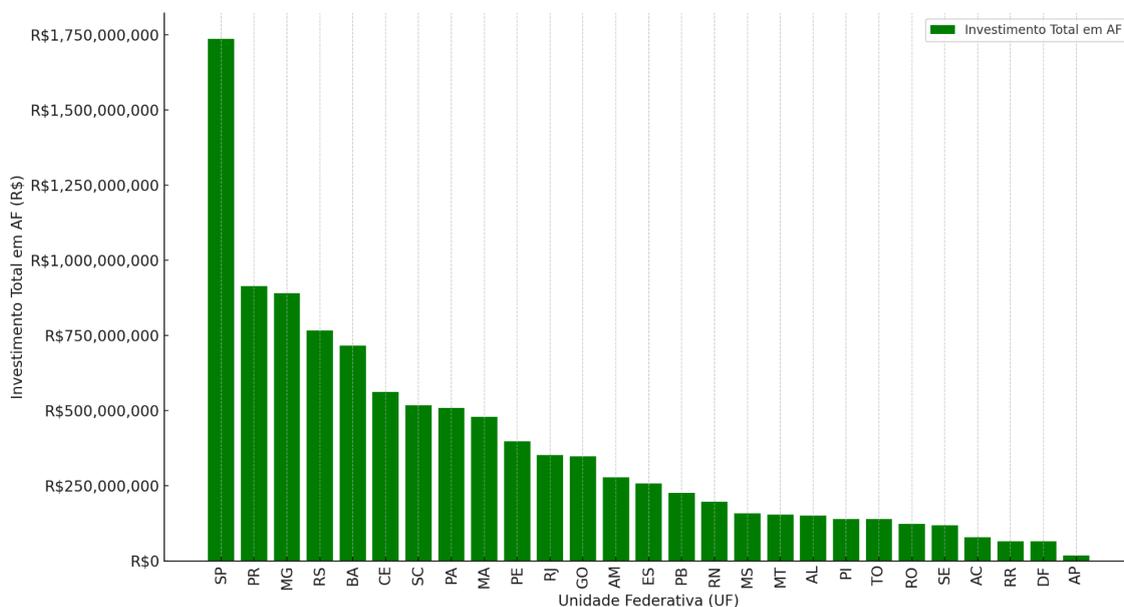
Fonte: elaboração própria adaptada do FNDE

Observa-se que as regiões Sudeste, Nordeste e Sul mostraram maiores valores de investimento, refletindo a concentração de recursos nessas áreas nessas regiões. A distribuição dos recursos do PNAE no segmento da agricultura familiar pode ser justificada pela não uniformidade do repasse, com algumas regiões e estados recebendo investimentos significativamente maiores do que outras, devido a fatores como a densidade populacional, considerando a etapa de ensino² ou políticas locais de apoio à agricultura familiar.

O gráfico 2, por sua vez, exhibe o investimento total em agricultura familiar por unidade da federação (UF) em ordem decrescente. Cada barra representa uma UF e a altura da barra indica o valor total investido. As unidades da federação com os maiores investimentos foram evidenciadas no topo do gráfico, destacando os estados com maior alocação de recursos para a agricultura familiar.

² Sobre o PNAE. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/1ccr/pnae.html> Acesso em 15 jun. 2024.

Gráfico 2 - Investimento Total em AF por UF (PNAE) no período (2011 a 2022).



Fonte: elaboração própria adaptada do FNDE

A visualização das disparidades de investimento pode ajudar a identificar estados que necessitam de maior apoio e recursos. Estados com menores investimentos podem enfrentar maiores desafios na implementação eficaz do PNAE.

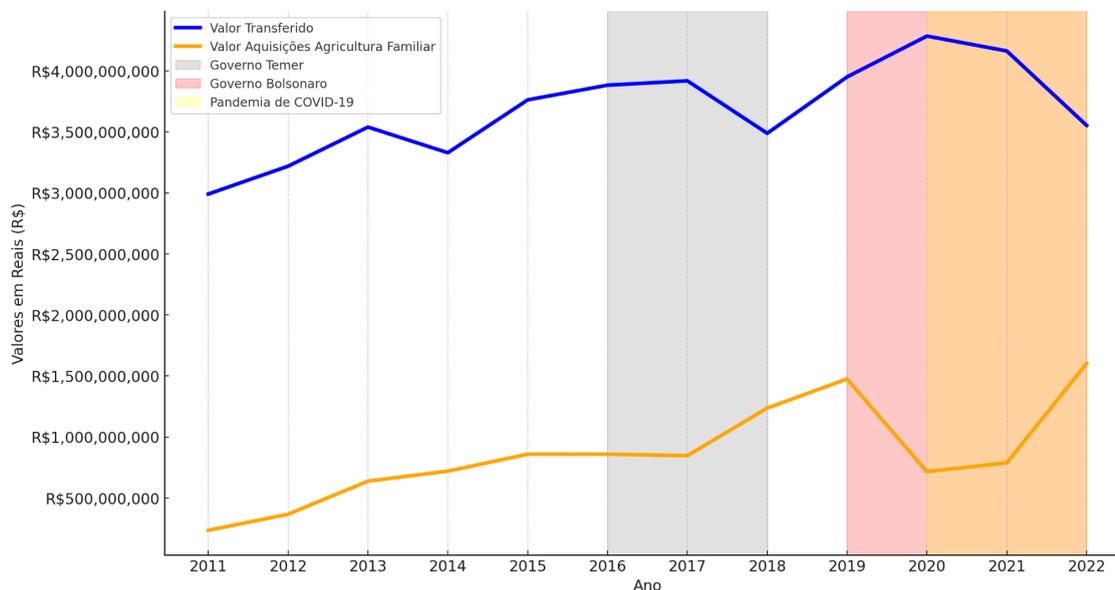
Os gráficos 1 e 2 destacam a necessidade de políticas públicas que considerem as disparidades regionais e busquem uma distribuição mais equitativa dos recursos. De modo a proporcionar uma alimentação saudável, diversa e em quantidades suficientes para o desenvolvimento dos estudantes, conforme a necessidade nutricional de cada faixa etária (Guia Alimentar para a população brasileira, 2014).

O gráfico 3, a seguir, ilustra a evolução dos valores totais transferidos pelo PNAE e dos valores das aquisições da AF no período do governo Temer. É possível observar uma tendência de aumento nos valores investidos, especialmente de 2016 para 2017. Isso pode ser associado a políticas de estabilização econômica e reformas fiscais implementadas durante esse período, que visavam recuperar a economia brasileira após a recessão de 2015-2016 (Viana, 2022).

Já no início do governo de Jair Bolsonaro (2019), houve um aumento significativo no valor total investido no PNAE. No entanto, em 2021, apesar de um pico em 2020, houve uma leve redução em 2022. O aumento inicial pode ser atribuído a

políticas de liberalização econômica e investimentos em infraestrutura. A pandemia de Covid-19 pode ter influenciado a dinâmica dos investimentos.

Gráfico 3 - Total transferido do PNAE e participação da AF no período (2011 a 2022).



Fonte: elaboração própria adaptada do FNDE

No Governo de Michel Temer (2016-2018) houve um aumento constante na conformidade entre municípios grandes e pequenos durante este período. Os municípios pequenos apresentaram consistentemente taxas de conformidade mais elevadas em comparação com os municípios grandes. Já no governo Bolsonaro (2019-2022), os primeiros anos registaram um ligeiro declínio no cumprimento, especialmente entre os grandes municípios.

O impacto da pandemia da Covid-19 (2020-2022) é evidente, com uma queda notável nas taxas de cumprimento, refletindo os desafios enfrentados pelos municípios na manutenção das compras da agricultura familiar durante a crise. Em linhas gerais, os municípios pequenos mantiveram, em geral, melhor cumprimento da exigência de 30% durante todo o período. Os grandes municípios tiveram mais dificuldades com o cumprimento, especialmente em tempos de perturbações significativas, como a pandemia.

Estas tendências confirmam a hipótese de que os municípios menores são melhores no cumprimento dos requisitos de aquisição, enquanto os municípios maiores enfrentam mais desafios para aquisição, relacionados à logística, armazenamento,

burocracia nos editais de compras públicas e emissão do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar, antiga Declaração de Aptidão ao PRONAF (Triches, 2016; Maselli, 2016). Os dados também destacam o impacto significativo de fatores externos, como mudanças políticas e a pandemia de Covid-19, no cumprimento das políticas.

Para citar um exemplo de um estado, podemos resgatar a pesquisa realizada por Morgana Mara Vaz da Silva Maselli (2016) sobre a implementação da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município do Rio de Janeiro, ao qual destaca as dificuldades encontradas pelos grandes municípios em comparação com os menores.

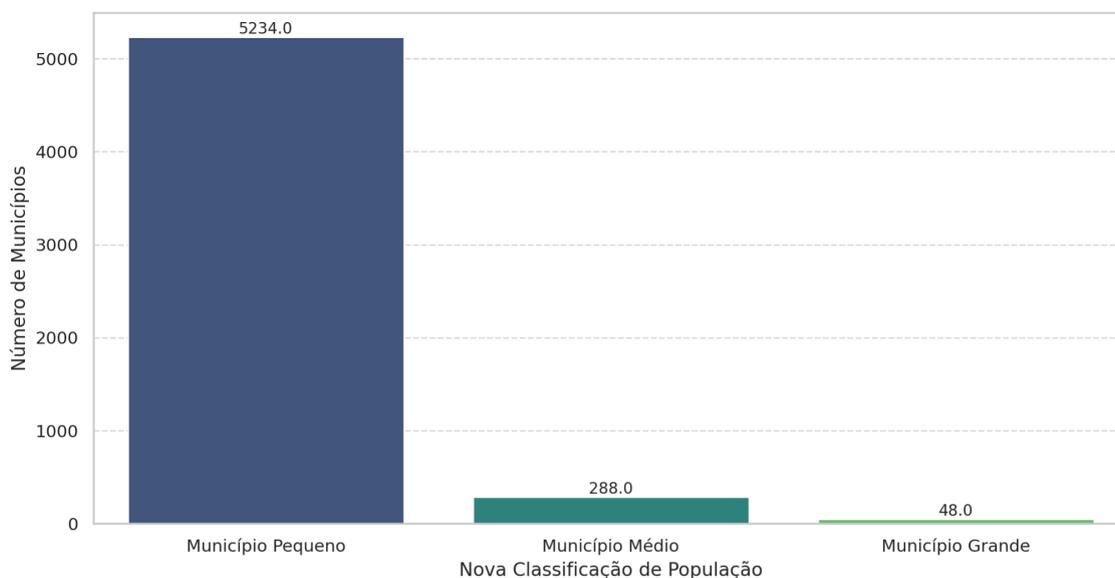
No estudo, Maselli (2016) aponta que nos grandes municípios metropolitanos, a logística de entrega é mais complexa devido ao elevado número de pontos de entrega e à necessidade de infraestrutura adequada para transporte e armazenamento dos produtos. Além disso, há dificuldades burocráticas e administrativas, como a gestão dos instrumentos de Chamada Pública e a morosidade na emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que limitam a participação dos agricultores familiares. A falta de conhecimento dos gestores municipais sobre a realidade da produção agrícola regional e a desorganização dos agricultores também são fatores que dificultam a implementação efetiva da política.

Por outro lado, os municípios menores tendem a cumprir mais facilmente a política do PNAE devido à menor complexidade logística e a uma relação mais próxima entre os responsáveis da prefeitura e os agricultores. A menor burocracia e a viabilidade de organização conjunta dos processos de produção e comercialização favorecem a implementação nos pequenos municípios. Em contraste, a urbanização e a logística nos grandes municípios metropolitanos, como o Rio de Janeiro, exemplificam as dificuldades apontadas por Maselli (2016), ressaltando que a estrutura organizacional e a articulação entre os diferentes setores do governo são fundamentais para o sucesso da política (Maselli, 2016).

O gráfico 4, a seguir, ilustra a conformidade dos municípios brasileiros com a Lei nº 11.947/2009, evidenciando que a maior parte das adesões ocorre em municípios pequenos (até 99.999 habitantes). Essa tendência pode ser atribuída à menor complexidade logística e à proximidade entre os gestores municipais e os agricultores, facilitando a implementação da política.

Enquanto os municípios médios (entre 100.000 e 499.999 habitantes) apresentam um número razoável de conformidades, os municípios grandes enfrentam desafios significativos, refletindo as dificuldades na articulação intersetorial e na burocracia típica das áreas urbanas. Esses resultados corroboram a discussão do artigo, que ressalta a necessidade de estratégias específicas para fortalecer as aquisições da agricultura familiar, especialmente em contextos metropolitanos.

Gráfico 4 - Número de municípios por tamanho que adquiriram acima de 30% pelo PNAE.



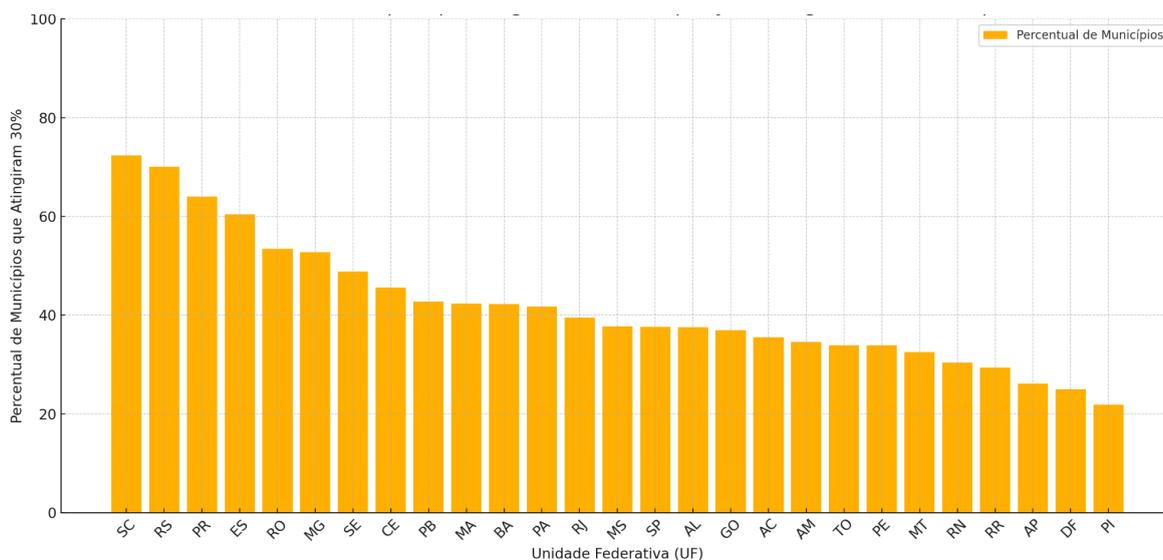
Fonte: elaboração própria adaptada do FNDE e IBGE

Quando se observa os dados relativos aos valores das aquisições da AF a partir de uma série temporal, o gráfico 6, mostra uma variação das aquisições da agricultura familiar ao longo dos anos, com períodos de aumento e diminuição, refletindo as políticas e eventos socioeconômicos do Brasil.

O gráfico 5, a seguir, evidencia a disparidade no cumprimento da legislação de 30% entre as diferentes UFs, refletindo as diversas realidades econômicas, sociais e políticas do Brasil. O cumprimento da legislação é mais comum em UF 's com forte dependência da agricultura familiar e políticas locais de incentivo, como em Santa Catarina. Em contraste, estados como Amapá, Distrito Federal e Piauí, por exemplo, enfrentam maiores dificuldades devido a desafios logísticos, insuficiência na assistência técnica capaz ou dificuldades da gestão em cumprir a legislação.

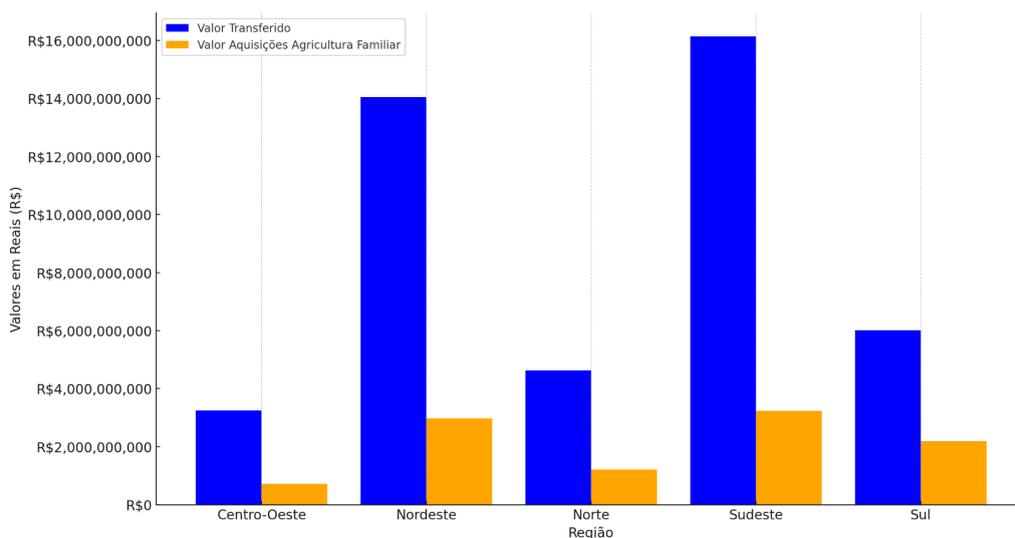
O gráfico 6, ilustra, historicamente, de 2011 a 2022, o percentual de municípios, por UF, que cumpriram a exigência do PNAE de adquirir pelo menos 30% de seus alimentos da agricultura familiar.

Gráfico 5 - Percentual acumulada de Municípios por UF que cumpriram o requisito de 30% de aquisição da Agricultura Familiar no período (2011 a 2022).



Fonte: elaboração própria adaptada do FNDE

Gráfico 6 - Distribuição dos investimentos (valores totais transferidos do PNAE) por região - Valores transferidos e valores das aquisições da Agricultura Familiar no período (2011 a 2022).



Fonte: elaboração própria adaptada do FNDE

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, estabelece a garantia de que, pelo menos, 30% dos produtos adquiridos para alimentação escolar sejam provenientes da agricultura familiar. Assim, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) viabiliza o direito humano básico ao acesso à alimentação adequada e conforme as necessidades alimentares de cada faixa etária, coerentes aos diferentes territórios brasileiros.

A partir da pergunta central deste artigo, foi possível verificar que os municípios pequenos mantiveram o cumprimento da porcentagem mínima exigida durante todo o recorte temporal adotado (2011 a 2022) e que os grandes municípios enfrentam dificuldades para o cumprimento da lei, sendo a pandemia uma das barreiras enfrentadas.

Dessa maneira, o presente estudo utilizou os dados da aquisição da agricultura familiar para a alimentação escolar, disponibilizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para as cinco regiões do Brasil. As informações foram necessárias para demonstrar a eficácia ou não da lei e como o Centro de Gestão e Inovação da Agricultura Familiar (CEGAFI) da Universidade de Brasília, pode trabalhar para incidência nos municípios a partir do Observa-CI, bem como prospectar novos estados e municípios para atuação.

Em suma, observa-se através dos gráficos gerados e pela literatura acadêmica, que os municípios metropolitanos possuem dificuldade para cumprimento da lei, sendo indispensável pensar em estratégias para cumprimento legal pelos representantes políticos e tomadores de decisões. Ao mesmo tempo, surge a possibilidade de propor novas pesquisas e ações para auxiliar que os municípios que cumprem a compra de 30% aumentem a porcentagem e fortaleçam a agricultura familiar local.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Ana Laura Benevenuto de; RIBEIRO, José Raimundo Sousa; BANDONI, Daniel Henrique. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 1134-1145, 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 9 jun. 2024.

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**, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm Acesso em: 04 jun. 2024.

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 nº 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**, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm Acesso em: 03 jun. 2024

BRASIL. Lei Nº13.987, de 7 de abril de 2020. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. **Diário Oficial da União**, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113987.htm Acesso em: 05 jun. 2024

BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia alimentar para a população brasileira**. 2. Ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

CABRAL, Rafael de Freitas. **Ideias e atores sociais**: os programas estaduais de aquisição de alimentos da agricultura familiar. 2021. 169 f., il. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural)—Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas**: para além da economicidade. Brasília: Enap, 2019.

FNDE. Contas online: manual do usuário. **SIGPC - Sistema de Gestão de Prestação de Contas**. 3. ed – Brasília: MEC, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/acoes/prestacao-de-conta/s/materiais-de-apoio-sigpc/CRS_PCO_CONT_ManualDoSiGPC_Usurio2.pdf Acesso em: 05 jun. 2024.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SigPC)**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/sigpc>. Acesso em: 9 jun. 2024.

G1. Governo corta R\$ 5,8 bilhões do orçamento do Ministério da Educação. **G1**, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/04/30/governo-corta-r-58-bilhoes-do-orcamento-do-ministerio-da-educacao.ghtml>. Acesso em: 9 jun. 2024.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sérgio. 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.

LOPES, Indaia Dias; BASSO, David; HÜBNER, Dedilhana Lamare Manjabosco. Programa de alimentação escolar na América Latina: os casos da Bolívia e do Brasil. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 7, n. 4, p. 516-532, 2018.

MACHADO, José Tobias Marks; BRATKOWSKI, Gabriela Rodrigues; OLIVEIRA, Luciana Dias de; NASCIMENTO, Etho Roberio Medeiros; SILVA, Vanuska Lima da. Análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar e os problemas para a aquisição de produtos da agricultura familiar no Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 17, n. 1, p. 271-286, 2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnica de Pesquisa**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

MASELLI, Morgana Mara Vaz da Silva. **A compra da agricultura familiar através do Programa Nacional de Alimentação Escolar: um balanço da (não) implementação deste instrumento de política pública no município do Rio de Janeiro**. 2016, 118 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Práticas em Desenvolvimento Sustentável) - Instituto de Florestas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro - RJ, 2016.

MINETO, Victória Bassan; DE SOUZA, Zilma Borges. Inovações no Programa Nacional de Alimentação Escolar: desafios para a gestão no Município de São Paulo. **FGV Revista de Iniciação Científica**, v. 28, 2021.

RIBEIRO, Ana Lúcia de Paula; CERATTI, Silene; BROCH, Djulia Taís. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul. **Revista GEDECON-Gestão e Desenvolvimento em Contexto**, v. 1, n. 1, p. 36-49, 2013.

ROCHA, Naruna Pereira; FILGUEIRAS, Mariana De Santis; ALBUQUERQUE, Fernanda Martins de; MILAGRES, Luana Cupertino; CASTRO, Ana Paula Pereira; SILVA, Mariane Alves; COSTA, Glauce Dias da; PRIORE, Silvia Eloiza; NOVAES, Juliana Farias de. Análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Viçosa, MG, Brasil. **Revista de Saúde Pública**, v. 52, 2018.

RODRIGUES, Camila dos Santos; MALOMALO, Bas'llele; SOARES, Micheli Dantas. Agricultura familiar e alimentação escolar: potencialidades e desafios dos mercados institucionais na Bahia. **Revista Foco**, v. 16, n. 11, 2023.

SANTOS, Ana Jacqueline Santos; GALIZONI, Flávia Maria. Agricultura familiar e gestão do PNAE: estudo de caso em Turmalina, Vale do Jequitinhonha. **Revista Campo-Território, Uberlândia**, v. 16, n. 43 Dez., p. 421-443, 2022. DOI: 10.14393/RCT164318. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/62620>. Acesso em: 15 jun. 2024.

TRICHES, Rozane Marcia. Sistemas Agroalimentares locais a partir da revisão das compras públicas de alimentos para a alimentação escolar. **Revista Mundi**, v. 1 n. 1, 2016. Doi: <https://doi.org/10.21575/25254790rmmma2016vol1n171>

VIANA, Adriel Martins. **Política monetária no Brasil após o impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016**. 2022. 37 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) - Universidade de Santa Cruz do Sul, 2022.