

A AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS PELO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE 2011 A 2019

Gescilene dos Santos Barbosa

Universidade Federal do Ceará,
Departamento de Economia Agrícola, Fortaleza, CE, Brasil
gescilenebarbosa@gmail.com

Filipe Augusto Xavier Lima

Universidade Federal do Ceará,
Departamento de Economia Agrícola, Fortaleza, CE, Brasil
filipeaxlima@ufc.br

Gerrio dos Santos Barbosa

Universidade Federal do Ceará,
Departamento de Economia, Sobral, CE, Brasil
gerriosantos@gmail.com

RESUMO

O objetivo deste estudo consistiu em analisar a aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE em municípios brasileiros entre 2011 a 2019. Para isso, foram utilizados microdados de fonte secundária disponibilizados pelo FNDE e elaboradas tabelas, gráficos e mapas. Os resultados destacam um aumento progressivo nas aquisições, ao longo do período, com os anos de 2018 e 2019 se destacando por atenderem à exigência legal de se destinar no mínimo 30% dos recursos do FNDE para a compra desses alimentos. Uma análise mais detalhada revelou que os municípios com até 5 mil habitantes tiveram um desempenho melhor em cumprir essa meta, enquanto os municípios com 10 mil a 20 mil habitantes foram os que mais frequentemente não conseguiram atingir a meta mínima estipulada. No entanto a tendência positiva não se estendeu uniformemente por todo o país. Apenas a região Sul conseguiu atingir a meta proposta (34,54%). Em relação aos estados, apenas seis deles cumpriram com a obrigação legal: Espírito Santo (31,64%), Santa Catarina (33,29%), Acre (33,52%), Rio Grande do Sul (33,8%), Paraná (35,99%) e Roraima (41,35%).

Palavras-chave: Segurança alimentar. Política pública. Desenvolvimento rural. Financiamento governamental.

FOOD ACQUISITION THROUGH THE NATIONAL SCHOOL FEEDING PROGRAM FROM 2011 TO 2019

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the acquisition of food from family farming by the PNAE in Brazilian municipalities between 2011 and 2019. For this, secondary source microdata made available by FNDE were used, and tables, graphs, and maps were created. The results highlight a progressive increase in acquisitions over the period, with the years 2018 and 2019 standing out for meeting the legal requirement of allocating at least 30% of FNDE resources to the purchase of these foods. A more detailed analysis revealed that municipalities with up to 5 thousand inhabitants performed better in meeting this target, while municipalities with 10 thousand to 20 thousand inhabitants were those that most often failed to reach the stipulated minimum target. However, the positive trend did not spread uniformly across the country. Only the South region managed to reach the proposed target (34.54%). Considering the states, only six of them comply with the legal obligation: Espírito Santo (31.64%), Santa Catarina (33.29%), Acre (33.52%), Rio Grande do Sul (33.8%), Paraná (35.99%) and Roraima (41.35%).

Keywords: Food security. Public policy. Rural development. Government funding.

INTRODUÇÃO

A alimentação escolar, ao longo dos anos, passou por diversas mudanças em suas normas, de forma a atender aos estudantes de todo o Brasil. Desde 2009, com a entrada dos produtos da agricultura familiar nas escolas do país, a alimentação escolar melhorou a qualidade do alimento oferecido e diversificou o cardápio ofertado aos alunos.

De acordo com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (Brasil, 2022), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma política pública que oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional aos alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público). Por ser o órgão federal responsável pelo programa, o FNDE repassa valores financeiros a estados, municípios e escolas federais, para cobrir seus custos com alimentação escolar, durante os 200 dias letivos do calendário escolar, tendo por base o Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. O valor repassado pela União aos estados e municípios, por dia letivo, para cada aluno, é definido de acordo com a etapa e a modalidade de ensino: R\$ 1,07 para creche, R\$ 0,53 para pré-escola, R\$ 0,36 para os ensinos fundamental e médio, R\$ 0,32 para a educação de jovens e adultos (EJA) e R\$ 0,64 para escolas indígenas e quilombolas. Para aqueles que estudam em período integral, o valor *per capita* é de R\$ 1,07, visto que os participantes do ensino médio, em tempo integral, recebem um valor complementar, até se alcançar R\$ 2,00 por aluno (FNDE, 2022).

A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, incluiu a garantia de que, no mínimo, 30% do valor repassado pelo FNDE para o PNAE seja utilizado, obrigatoriamente, na aquisição de produtos da agricultura familiar, medida essa que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades rurais (Brasil, 2009a).

O programa também tem como objetivo estimular a agricultura familiar nacional e, simultaneamente, valorizar os elementos relacionados à produção, ao acesso e ao consumo dos produtos do campo. Além disso, o programa potencializa a afirmação da identidade do agricultor familiar, promove a redução da pobreza e da insegurança alimentar no campo, estimula a (re)organização de comunidades – incluindo povos indígenas e quilombolas – incentiva a organização e associação das famílias agricultoras, além de fortalecer o tecido social, dinamizar as economias locais, ampliar a oferta de alimentos de qualidade e valorizar a produção familiar (Gomes; Lopes, 2016).

A implantação da lei representou uma mudança de paradigma no programa, segundo Silva (2021), pelo fato de melhorar a alimentação dos estudantes da rede pública de ensino, introduzindo alimentos mais saudáveis e condizentes com a realidade alimentar das comunidades escolares. Da mesma forma, promoveu novas dinâmicas de desenvolvimento, a partir do estímulo à expansão e diversificação produtiva da agricultura familiar, nos territórios de incidência dessas ações.

O PNAE é considerado uma importante política pública, destinada a promover a segurança alimentar e nutricional dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Está presente nos 5.570 municípios brasileiros, atendendo, de forma universal, a mais de 40 milhões de estudantes matriculados em 150 mil escolas de educação básica pública brasileira (Brasil, 2021b).

Nesse contexto, este estudo apresenta novos aportes analíticos à discussão, em torno dessa política pública, a fim de proporcionar uma compreensão mais aprofundada do tema em nível nacional. Dessa forma, as questões orientadoras desta pesquisa são: qual o valor de recursos do PNAE recebidos por municípios, regiões e Unidades da Federação e destinados para a aquisição de alimentos da agricultura familiar nos últimos anos? Quantos municípios cumpriram com a obrigatoriedade mínima prevista na Lei nº 11.947/2009? Portanto o objetivo geral do artigo é realizar uma análise descritiva da aquisição de alimentos da agricultura familiar com recursos do PNAE, para o período de 2011 a 2019, pelos municípios brasileiros. Sendo assim, parte-se da preocupação em verificar se tais municípios estão atendendo à obrigatoriedade da Lei nº 11.947/2009, ou seja, se 30% dos recursos transferidos pelo FNDE para o PNAE estão sendo destinados à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

A contribuição deste estudo consiste em oferecer uma análise atualizada do programa, ao se debruçar sobre os anos de 2011 a 2019, além de trazer tendências analíticas para um período mais longo de tempo (nove anos). Estudos existentes na literatura sobre o tema realizam análises mais restritas, focadas em municípios específicos ou em pequenos grupos de municípios e/ou Unidades da Federação, ou então consideram períodos de análise mais curtos.

Além desta introdução, o estudo é composto por mais cinco seções. A segunda seção apresenta a trajetória do PNAE, ao longo dos anos, fazendo um breve histórico do programa. Na terceira seção, é abordada a relação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar. A quarta seção descreve a metodologia empregada na pesquisa. Na quinta seção, são discutidos os principais resultados obtidos neste estudo e, por fim, na última seção, são tecidas as considerações finais do trabalho.

REVISÃO DE LITERATURA

A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Esta seção apresenta os principais pontos da implementação do processo de institucionalização do PNAE no Brasil. Silva (2019) realizou um estudo que caracterizou as dinâmicas que influenciaram na trajetória dessa política pública, com ênfase em sua formalização normativa, seus pontos de inflexão, sua inserção na agenda e na estrutura oficial de governo, seus indicadores de implementação e seus mecanismos de coordenação federativa.

A análise de Silva (2019) partiu da ideia de que o processo normativo e operacional, em torno da alimentação escolar no Brasil, desenvolveu-se sob diferentes condições políticas e econômicas (nacionais e internacionais) e que o PNAE teve como marco o primeiro decreto presidencial que regulamentou um programa de intervenção, com foco na oferta de alimentação escolar, nas escolas da rede pública nacional, o qual data de 1955. Sendo assim, o autor aponta que a trajetória institucional do PNAE pode ser dividida em quatro fases: I) institucionalização subordinada (1955-1973); II) nacionalização concentrada (1973-1994); III) descentralização federativa (1994-2009); e IV) descentralização desconcentrada (2009-atual). Abaixo, o Quadro 1 resume as principais características de cada uma dessas fases.

Quadro 1 - Síntese das principais características de cada uma das fases do PNAE

| Fase | I Institucionalização subordinada | II Nacionalização concentrada | III Descentralização federativa | IV Descentralização desconcentrada |
|--------------|---|--|---|--|
| Período | 1955-1973 | 1973-1994 | 1994-2009 | 2009-atual |
| Marco legal | Decreto nº 37.106/1955, que instituiu a Campanha da Merenda Escolar | Decreto nº 72.034/1973, que instituiu o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição | Lei nº 8.913/1994, que estimulou os municípios a firmarem convênios e receberem recursos federais pelo PNAE | Lei nº 11.947/2009, que estabeleceu uma série de novas regras para o PNAE |
| Quem compra | Governo Federal | Principalmente, Governo Federal | Estados e municípios | Estados e municípios |
| Quem fornece | Basicamente, agroindústrias dos Estados Unidos e do Canadá | Poucas indústrias de capital nacional e internacional | Alguns milhares de produtores agrícolas e industriais, com ênfase em grandes empresas nacionais | Dezenas de milhares de produtores agrícolas e industriais, com a entrada de agricultores familiares locais |

Fonte: Bonduki (2017) apud Silva (2019). Organização: Os autores, 2024.

Grisa e Schneider (2014) apontam que a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em 2003, foi fundamental para a criação de políticas públicas para a agricultura familiar, abrindo uma “janela de oportunidades” aos entes envolvidos e gerando aprendizados para a construção de novas ações, como o PNAE. No estudo, os autores analisam um conjunto de políticas públicas, iniciadas em meados dos anos 1990, que estiveram direcionadas para a agricultura familiar. Grisa e Schneider delimitam três grandes “gerações” de iniciativas do poder federal, as quais foram agregadas e sistematizadas em três referenciais de políticas públicas: a primeira com viés agrícola e agrário, a

segunda direcionada para políticas sociais e assistenciais e a terceira orientada pela construção de mercados para a segurança alimentar e nutricional e para a sustentabilidade. É nessa última geração que se situam o PAA e PNAE.

A implementação da Lei nº 11.947/2009 representou um marco na renovação institucional das normas e regras de implementação do PNAE, segundo Silva (2019). De acordo com o art. 2º da Lei nº 11.947/2009, o PNAE tem como base seis diretrizes fundamentais da alimentação escolar: 1) o emprego de alimentação saudável e adequada, orientada para o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis; 2) a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem; 3) a universalização, que atende a todos os alunos matriculados na rede pública de educação básica; 4) a participação social, que favorece o acompanhamento e o controle de execução; 5) o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e pela agricultura familiar; e 6) o direito à alimentação escolar, que garante a segurança alimentar e nutricional dos alunos.

Uma das principais mudanças que podem ser destacadas em relação à legislação anterior à Lei nº 11.947/2009 é o art. 14, que se refere à obrigatoriedade de se destinar, no mínimo, 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas.

Além disso, houve flexibilização quanto ao processo de compra. Definiu-se que a aquisição dos produtos pode ser realizada, por meio de chamada pública, dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local. Dessa forma, oportunizou-se a ampliação da participação dos agricultores familiares nos processos de compra. Para acessar a política, os agricultores familiares e/ou suas organizações precisam apresentar a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) individual ou jurídica (Andrade; Araújo; Santos, 2019).

Silva (2019) chama a atenção para dois pontos importantes acionados pela lei: i) a extensão do atendimento do PNAE a todos os alunos da educação básica, incluindo os estudantes do ensino médio e da educação de jovens e adultos e a todas as unidades da rede pública, incluindo escolas federais, filantrópicas e comunitárias¹; e ii) o reajuste do valor médio por refeição, como base de cálculo para o montante dos repasses, o que levou a um aumento na margem de 36% para as modalidades de ensino básico².

Na Resolução CD/FNDE nº 38/2009, o limite individual de compra estabelecido para o PNAE por agricultor era de R\$ 9.000,00/DAP/ano. Posteriormente, a Resolução CD/FNDE nº 25/2012 elevou esse limite para R\$ 20.000,00 por ano. Mais recentemente, na Resolução CD/FNDE nº 21/2021, estabeleceu-se que o novo limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar deve respeitar o valor máximo de R\$ 40.000,00 por DAP familiar/ano/entidade executora (Brasil, 2009b, 2012, 2021c). Com isso, foi dada a oportunidade de os agricultores aumentarem as suas vendas.

Alimentação escolar e agricultura familiar

Nesta seção, são apresentados pontos importantes da relação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar no Brasil. Segundo Picolotto (2014), três conjuntos de atores promoveram o processo de construção da agricultura familiar no Brasil contemporâneo: i) trabalhos acadêmicos, que forneceram a base para se repensar o lugar teórico dessa categoria social na história e no desenvolvimento do país; ii) as políticas do Estado e as normativas legais, que deram visibilidade e definiram operacionalmente como compreender essa categoria; e iii) as organizações de agricultores familiares, que têm identificado nessa categoria o seu projeto de agricultura e a utilizam como identidade política.

Picolotto (2014) aponta, ainda, além desses atores citados, as experiências de organização política dos pequenos produtores, que conquistaram força, ao longo dos anos e obtiveram espaço nos sindicatos dos trabalhadores rurais. Foi incorporada nesses locais a linguagem da agricultura familiar, que teve seu reconhecimento, inicialmente, no governo Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Programa

¹ Essa expansão foi pautada e consolidada pela Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009.

² Esse aumento foi reajustado novamente pela Resolução CD/FNDE nº 1/2017.

Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e, posteriormente, no primeiro governo Lula, com a criação da Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326/2006). O autor conclui que a construção da categoria agricultura familiar no Brasil foi realizada por um conjunto de experiências, reflexões e iniciativas de diversos atores, incluindo as organizações sindicais.

A conexão da alimentação escolar com a agricultura familiar ganhou força, a partir de outros programas, como, por exemplo, o PAA, criado em 2003, que visava articular a compra de produtos da agricultura familiar com ações de segurança alimentar (distribuição de alimentos) para a população em vulnerabilidade social. O programa conseguiu impulsionar uma nova trajetória, para os mercados institucionais da agricultura familiar, que se fortaleceram em 2009, com a mudança no PNAE e a promulgação da Lei nº 11.947/2009 (Grisa; Schneider, 2014).

Muitos estudos na literatura que analisam a relação entre PNAE e agricultura familiar abordam, principalmente, a questão das compras públicas. Silva (2021), por exemplo, analisou a produção científica sobre políticas públicas, alimentação escolar e agricultura familiar no Brasil, antes e depois da Lei nº 11.947/2009, para verificar como esses termos têm sido abordados na literatura, averiguando a diversidade de problematizações e interpretações possíveis. O autor localizou 14 estudos publicados que tratam de compras públicas, em diferentes escalas territoriais (nacional, estadual e municipal), além de assinalar outras categorias temáticas que permitem uma visão mais detalhada da multiplicidade de fatores que envolvem a alimentação escolar e a agricultura familiar no Brasil, tais como: arranjos organizacionais e desenvolvimento local, condições de abastecimento e comercialização, gestão pública educacional, alimentação e saúde pública, produção agroecológica e sustentabilidade, cooperativismo e associativismo, estrutura escolar, marco legal, comparação internacional, comunidades tradicionais e revisão de literatura. Assim, em suas considerações, Silva (2021) validou a hipótese de que as novas regras fizeram com que o tema da agricultura familiar ganhasse maior importância relativa, nas pesquisas sobre o PNAE, apontando que houve um aumento de 33,3% de interesse relativo entre as pesquisas sobre alimentação escolar no Brasil após a publicação da lei que institui o programa.

A agricultura familiar e a alimentação escolar estão ligadas e são fundamentadas pelas diretrizes estabelecidas na Lei nº 11.947/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar. Segundo o portal do FNDE (Brasil, 2022), esse vínculo da alimentação escolar com a agricultura familiar tem promovido uma importante transformação, na alimentação escolar brasileira, 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.

Valadares *et al.* (2022) realizaram uma pesquisa que aborda diferentes estratégias administrativas, políticas e institucionais adotadas, para promover a compra de alimentos advindos da agricultura familiar, mais especificamente no que se refere à aplicação local dos recursos federais transferidos pelo PNAE, considerando o art. 14 da Lei nº 11.947/2009. Para isso, os autores escolheram quatro municípios brasileiros (Bonfinópolis de Minas e Brasilândia de Minas, no estado de Minas Gerais, e Ourém e Santa Izabel do Pará, no estado do Pará) e realizaram uma comparação entre eles, ressaltando o papel dos arranjos institucionais para a inclusão da agricultura familiar no PNAE. Os municípios selecionados possuíam proximidade geográfica e apresentavam características socioeconômicas, demográficas e ambientais parecidas, mas registravam desempenhos descrepantes na execução do programa. Com base nos fatores de sucesso e nos entraves, para a implantação do PNAE, os autores apontaram que Bonfinópolis/MG e Ourém/PA podem ser considerados casos de sucesso, enquanto Brasilândia/MG e Santa Izabel/PA, de insucesso. Segundo Valadares *et al.* (2022), as estratégias administrativas municipais e as respectivas estruturas institucionais são decisivas para o atendimento da cota mínima de 30% de compras da agricultura familiar.

Em nível nacional, Saraiva *et al.* (2013) analisaram o percentual de compra de alimentos da agricultura familiar, com base em dados oficiais fornecidos pelo FNDE referentes ao exercício de 2010 (ano em que a Lei nº 11.947/2009 entrou em vigor). De acordo com os resultados observados, no Brasil, 47,4% dos municípios adquiriram alimentos da agricultura familiar pelo PNAE, e o percentual médio de compra nesses municípios foi de 22,7%, ou seja, abaixo do estabelecido pela lei. Além disso, os autores apontaram a inviabilidade de fornecimento regular e constante como um dos obstáculos apresentados pelas entidades executoras para o não atendimento dos 30%.

Com o intuito de mapear e caracterizar a compra de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE, no universo de municípios brasileiros, realizando coleta de dados primários (2012) e secundários (2011), Machado *et al.* (2018) perceberam, em seus resultados, que 78,5% dos municípios que participaram da pesquisa (5.184 municípios) adquiriram alimentos da agricultura familiar. No entanto concluíram que

50% dos municípios não investiram o mínimo exigido em lei, apesar da ampla efetivação da aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo programa em todo o país. Além disso, apontaram que os municípios de grande porte, com gestão da alimentação escolar do tipo mista, descentralizada ou terceirizada e sem nutricionista como responsável técnico, apresentaram menor frequência de compra de alimentos da agricultura familiar.

Outro estudo mais amplo, também de nível nacional, verificou a adequação da utilização de recursos financeiros, para a compra de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE, nas capitais dos estados brasileiros e no Distrito Federal, no período entre 2011 e 2017 (Araújo *et al.*, 2019). Os autores constataram que um terço (33,3%) dos municípios avaliados realizou compras acima do mínimo exigido, observando-se um aumento gradual na compra desses alimentos, ao longo dos anos, especialmente nas capitais do Norte e Nordeste do Brasil. De acordo com Araújo *et al.* (2019), a região Norte cumpriu o recomendado (39,4%), enquanto a região Sudeste apresentou a menor porcentagem de compra (6,4%).

As políticas públicas criadas e implementadas, ao longo dos anos em relação à alimentação escolar e à agricultura familiar, têm contribuído para o desenvolvimento de ambos os temas em território nacional. Por um lado, a alimentação escolar fortalece a importância da merenda escolar, da alimentação de qualidade e dos cardápios diversos, com alimentos locais; por outro, a agricultura familiar ganha protagonismo no desenvolvimento rural, local e sustentável.

METODOLOGIA

Para a elaboração deste artigo, foi realizada uma análise descritiva, com a elaboração de tabelas, gráficos e mapas, a respeito da aquisição de alimentos da agricultura familiar com recursos do PNAE, compreendendo os municípios brasileiros para o período de 2011 a 2019. As informações utilizadas na pesquisa foram microdados de fonte secundária disponibilizados pelo FNDE.

Foram utilizados e investigados o valor total de recursos transferidos pelo FNDE (em reais), o valor total de recursos destinados à aquisição de alimentos da agricultura familiar (em reais) e o percentual atingido, na aquisição de alimentos da agricultura familiar, para a alimentação escolar nos municípios brasileiros (dados provenientes do FNDE). Também foram utilizadas informações como a quantidade de alunos e a quantidade de escolas atendidas pelo PNAE (dados provenientes do FNDE).

Algumas observações, quanto ao tratamento dos dados, por sua importância, precisam ser apresentadas, são elas: 1) no valor de aquisição de alimentos da agricultura familiar, foram retirados os *outliers*, ou seja, os valores nos quais a aquisição de gêneros da agricultura familiar ficou acima do percentual de 100% do valor transferido do FNDE para o PNAE; 2) em relação aos valores transferidos do FNDE para o PNAE, na base de dados, foram considerados tanto valores repassados para os municípios como valores repassados para os estados. Uma vez que quem recebe o recurso direcionado aos estados são as Secretarias de Educação, pôde-se observar, nos dados brutos, que elas receberam muito mais recursos que as Secretarias de Educação municipais. Sendo assim, o Distrito Federal não recebeu recursos destinados para os municípios, mas apenas para o estado. Não existe um valor específico para Brasília, mas, sim, para o Distrito Federal, portanto, nesse caso, existe somente uma observação, para cada ano de análise, ou seja, só existem nove observações entre 2011 e 2019; 3) foi criada uma variável *dummy* para formar dois grupos, sendo 1(um) para os municípios que usaram 30% ou mais dos recursos na agricultura familiar, e 0 para o caso contrário. Essa variável tem o papel de mostrar quais são os municípios que cumprem a meta estabelecida pela legislação; 4) todos os valores monetários da base de dados foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para preços relativos a 2019.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nas tabelas seguintes, estão compiladas informações referentes aos valores liberados pelo FNDE no âmbito do PNAE e aos valores dos respectivos processos de aquisição de gêneros alimentícios. Foi realizado um cálculo simples, para a verificação do percentual mínimo de 30%, conforme preceitua o art. nº 14 da Lei nº 11.947/2009, para os anos de 2011 a 2019 dos municípios brasileiros, com distribuição por ano, municípios, regiões e estados.

Na Tabela 1, apresenta-se, por faixa de população, a quantidade de municípios que cumpriram e que não cumpriram o percentual mínimo de 30% de compra de alimentos da agricultura familiar nos anos

de 2011 a 2019. Nela, pode-se observar que municípios com até 5 mil habitantes foram aqueles que mais cumpriram com a meta, enquanto municípios com 10 mil a 20 mil habitantes foram a maioria entre os que não atingiram a meta mínima estipulada.

É possível diagnosticar que a maioria dos municípios participantes do PNAE se concentra na faixa da população de até 50 mil habitantes – sejam aqueles que cumpriram, sejam aqueles que não cumpriram a meta mínima de 30% dos recursos aplicados na agricultura familiar –, o que possibilita afirmar que é nessa faixa que se encontra a maior representatividade do programa. Por outro lado, os municípios com mais de 50 mil habitantes têm representatividade menor dentro do programa, com menor número de municípios que cumpriram ou que não cumpriram o percentual mínimo de compra de alimentos da agricultura familiar, o que pode estar associado a uma menor capacidade de produção da agricultura familiar nos grandes centros do país.

Tabela 1 - População e quantidade de municípios que cumpriram e que não cumpriram o percentual mínimo de 30% de compra de alimentos da agricultura familiar durante os anos de 2011 a 2019

| População | Percentual de 30% | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-----------------------|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Até 5 mil hab. | Cumpre a meta | 413 | 445 | 517 | 537 | 613 | 571 | 663 | 762 | 801 |
| Até 5 mil hab. | Não cumpre a meta | 751 | 721 | 720 | 691 | 637 | 606 | 579 | 242 | 417 |
| De 5 a 10 mil hab. | Cumpre a meta | 358 | 385 | 468 | 485 | 537 | 515 | 588 | 752 | 770 |
| De 5 a 10 mil hab. | Não cumpre a meta | 811 | 777 | 751 | 714 | 670 | 631 | 607 | 294 | 418 |
| De 10 a 20 mil hab. | Cumpre a meta | 348 | 377 | 447 | 546 | 602 | 551 | 663 | 856 | 897 |
| De 10 a 20 mil hab. | Não cumpre a meta | 943 | 911 | 928 | 820 | 761 | 768 | 688 | 360 | 441 |
| De 20 a 50 mil hab. | Cumpre a meta | 217 | 262 | 343 | 442 | 498 | 474 | 520 | 722 | 768 |
| De 20 a 50 mil hab. | Não cumpre a meta | 794 | 743 | 725 | 623 | 580 | 575 | 573 | 312 | 331 |
| De 50 a 100 mil hab. | Cumpre a meta | 74 | 89 | 99 | 146 | 155 | 167 | 183 | 223 | 250 |
| De 50 a 100 mil hab. | Não cumpre a meta | 251 | 235 | 242 | 196 | 191 | 173 | 163 | 111 | 98 |
| De 100 a 500 mil hab. | Cumpre a meta | 41 | 55 | 62 | 121 | 123 | 132 | 119 | 173 | 196 |
| De 100 a 500 mil hab. | Não cumpre a meta | 211 | 196 | 194 | 139 | 141 | 129 | 149 | 66 | 76 |
| Acima de 500 mil hab. | Cumpre a meta | 4 | 8 | 17 | 16 | 22 | 20 | 23 | 28 | 33 |
| Acima de 500 mil hab. | Não cumpre a meta | 35 | 31 | 23 | 25 | 19 | 22 | 20 | 14 | 15 |
| Total | | 5.251 | 5.235 | 5.536 | 5.501 | 5.549 | 5.334 | 5.538 | 4.915 | 5.511 |

Fonte: FNDE, 2011-2019. Organização: Os autores, 2024.

Na Tabela 2, que trata da quantidade de municípios que cumpriram e que não cumpriram o percentual mínimo de 30% de compra de alimentos da agricultura familiar, nos anos de 2011 a 2019, percebe-se

que, ao longo dos anos, mais municípios passaram a comprar alimentos da agricultura familiar. Em 2011, apenas 1.455 municípios cumpriram a meta estabelecida, para a aquisição de alimentos da agricultura familiar, por meio dos recursos repassados pelo FNDE ao PNAE. Já em 2019, esse número mais que dobrou, contabilizando-se 3.715 municípios que atingiram a meta. Porventura a quantidade de municípios que não cumpriram a meta apresentou resultados contrários, isto é, diminuiu o número de municípios ao longo dos anos analisados.

Tabela 2 - Quantidade de municípios que cumpriram e que não cumpriram o percentual mínimo de 30% de compra de alimentos da agricultura familiar durante os anos de 2011 a 2019

| Percentual de 30% | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Cumpre a meta | 1.455 | 1.621 | 1.953 | 2.293 | 2.550 | 2.430 | 2.759 | 3.516 | 3.715 |
| Não cumpre a meta | 3.796 | 3.614 | 3.583 | 3.208 | 2.999 | 2.904 | 2.779 | 1.399 | 1.796 |
| Total | 5.251 | 5.235 | 5.536 | 5.501 | 5.549 | 5.334 | 5.538 | 4.915 | 5.511 |

Fonte: FNDE, 2011-2019. Organização: Os autores, 2024.

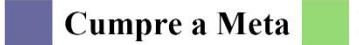
Observa-se, nas Tabelas 1 e 2, um número expressivo de municípios que participaram do PNAE, independentemente de cumprirem ou não o percentual mínimo de compra. Além disso, o total de municípios permaneceu relativamente estável, ao longo dos anos, variando entre 5.235 e 5.549, o que sugere que a cobertura do programa foi abrangente e consistente.

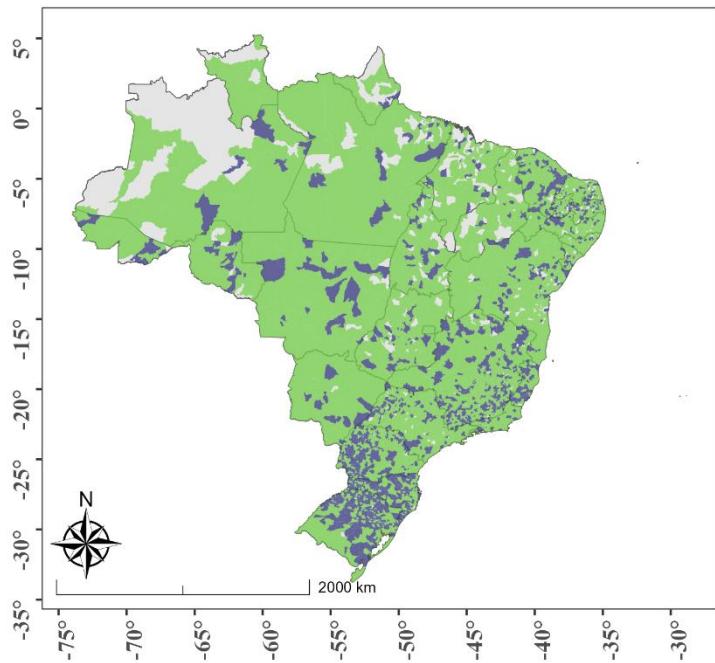
As Figuras 1 e 2, a seguir, complementam visualmente a Tabela 2, ao ilustrarem os municípios que cumpriram e que não cumpriram o percentual mínimo de 30% de compra de alimentos da agricultura familiar. Na Figura 1, que se refere ao ano de 2011, nota-se que poucos municípios cumpriram a obrigatoriedade da lei na compra de alimentos da agricultura familiar (representados pela cor roxa no mapa). Por seu turno, a Figura 2, referente ao ano de 2019, torna visível a expansão do número de municípios que cumpriram a meta estipulada. Provavelmente, nos anos iniciais da vigência da lei, os municípios não conheciam e/ou não tinham informações sobre a implementação do programa, assim como os agricultores familiares. Outros fatores, como a burocracia associada à participação dos agricultores, nas chamadas públicas dos municípios e o baixo grau de conhecimento dos produtores, podem ter dificultado a implementação inicial do programa. Contudo, ao longo dos anos, os gestores municipais e os agricultores foram obtendo mais informações, a respeito da obrigatoriedade da legislação, em favorecer as famílias de agricultores locais, o que produziu reflexos positivos sobre a agricultura familiar.

Na Tabela 3, apresentada na sequência, nota-se que apenas nos anos de 2018 e 2019 os municípios destinaram, no mínimo, 30% dos recursos repassados para a compra de alimentos da agricultura familiar do FNDE para o PNAE – 35,45% e 37,34%, respectivamente. Portanto o ano de 2019 apresentou o maior número de municípios que destinaram recursos para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar do PNAE, enquanto 2011 foi o ano em que menos recursos foram destinados a essa modalidade de aquisição, com 7,85%.

De acordo com o *Informe Agricultura Familiar e PNAE* (Brasil, 2021a), o desempenho do programa, nos anos de 2018 e 2019, pode ser atribuído aos esforços do FNDE, que monitorou e capacitou as entidades executoras para utilizarem o instrumento de chamada pública, uma ferramenta facilitadora das compras da agricultura familiar. Além de ações diretas de capacitação e monitoramento, o FNDE também estabeleceu parcerias com Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e seus Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE), para desenvolverem melhorias, na execução do PNAE, mediante o repasse de recursos e o estabelecimento de planos de trabalho anuais. Ainda, é importante ressaltar a crescente maturidade que as entidades executoras do PNAE vêm adquirindo ao longo de mais de uma década de implementação da Lei nº 11.947/2009.

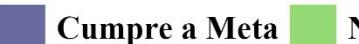
Figura 1 - Municípios que cumpriram e que não cumpriram o percentual mínimo de 30% de compra de alimentos da agricultura familiar em 2011

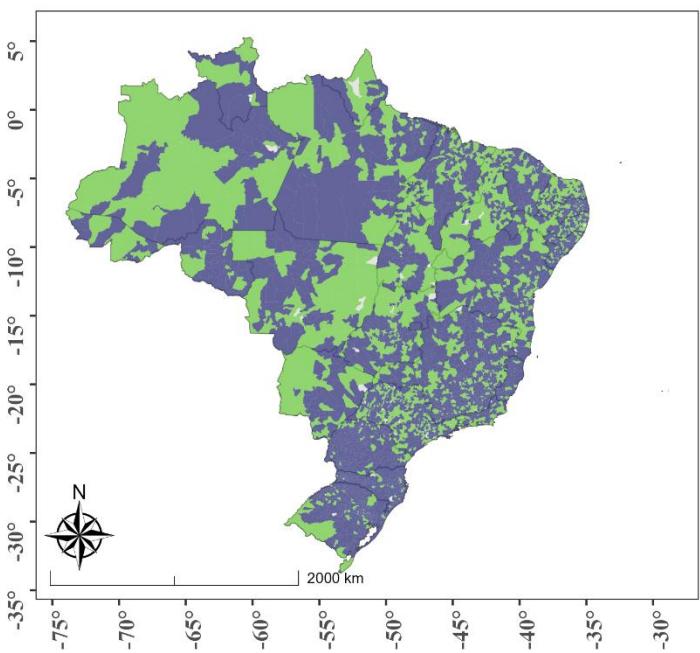




Fonte: FNDE, 2011-2019. Organização: Os autores, 2024.

Figura 2 - Municípios que cumpriram e que não cumpriram o percentual mínimo de 30% de compra de alimentos da agricultura familiar em 2019





Fonte: FNDE, 2011-2019. Organização: Os autores, 2024.

Tabela 3 - Situação da aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar no Brasil durante os anos de 2011 a 2019

| Ano | Valor transf. (milhões R\$) | Aquisição AF | | Qtd. alunos | Qtd. escolas | Aquisição AF por aluno (R\$) |
|--------------|--------------------------------|-----------------|--------------|-------------------|-----------------|---------------------------------|
| | | (milhões R\$) | (%) | | | |
| 2011 | 1.912,89 | 150,12 | 7,85 | 43.080.835 | 155.077 | 3,48 |
| 2012 | 2.308,29 | 262,90 | 11,39 | 41.568.756 | 151.167 | 6,32 |
| 2013 | 2.397,91 | 432,06 | 18,02 | 43.028.865 | 161.898 | 10,04 |
| 2014 | 2.932,28 | 633,63 | 21,61 | 42.160.039 | 158.306 | 15,03 |
| 2015 | 2.985,77 | 681,36 | 22,82 | 41.509.268 | 156.133 | 16,41 |
| 2016 | 3.634,96 | 803,99 | 22,12 | 39.373.123 | 148.488 | 20,42 |
| 2017 | 3.776,79 | 814,47 | 21,57 | 40.617.311 | 152.940 | 20,05 |
| 2018 | 3.488,23 | 1.236,42 | 35,45 | 36.772.944 | 137.098 | 33,62 |
| 2019 | 3.270,20 | 1.221,08 | 37,34 | 40.095.041 | 0 | 30,45 |
| Média | 2.967,48 | 692,89 | 22,02 | 40.911.798 | 135.679 | 17,32 |
| Total | 26.707,33 | 6.236,02 | 23,35 | - | - | - |

Fonte: FNDE, 2011-2019. Organização: Os autores, 2024.

Nota 1: Os valores totais referentes aos valores transferidos e de aquisição da agricultura familiar foram calculados somando-se os valores de todo o período da análise.

Nota 2: O valor de 23,35% refere-se à divisão do valor total de aquisição da agricultura familiar pelo valor total transferido.

Nota 3: As informações do FNDE para a quantidade de escolas não estavam disponíveis para o ano de 2009 na base de dados do próprio Fundo.

Outro fator interessante a ser observado é a evolução do programa: o percentual de compra aumenta, à medida que os valores transferidos também aumentam, ao longo dos anos, principalmente entre 2011 e 2017. Apesar de 2017 ter sido o ano em que o Governo Federal mais transferiu recursos para o PNAE (mais de R\$ 3,7 milhões), houve um crescimento do programa, em termos financeiros e, também, um crescimento da aquisição de alimentos da agricultura familiar, ao longo de todo o período entre 2011 e 2019, como pode ser observado na Tabela 3.

Em relação à quantidade de alunos atendidos, houve uma oscilação, ao longo do tempo, sendo 2018 o ano com menor número de alunos beneficiados pelo PNAE, enquanto 2011 apresentou o maior número de beneficiados. Tal resultado reflete a aquisição de alimentos por aluno, com os valores repassados em torno de R\$ 3,48 e R\$ 30,45, em 2011 e 2019, respectivamente. Vale ressaltar que esses valores são relativos a cada aluno durante todo o ano e não por dia letivo.

A quantidade de escolas atendidas pelo programa oferece uma dimensão do alcance e impacto do PNAE. Observa-se, ao longo dos anos analisados, um número significativo de escolas contempladas anualmente. O ano de 2013, em especial, registrou o maior número de escolas atendidas, enquanto 2018 apresentou o menor quantitativo. Além disso, percebe-se uma tendência de redução na participação de escolas, ao longo do período, com uma queda expressiva entre 2017 e 2018, passando de 152.940 para 137.098. Essa diminuição pode estar associada a fatores como o fechamento de escolas ou a mudanças na elegibilidade para a participação no programa. Vale ressaltar que, apesar da redução no número de escolas atendidas, tanto o valor transferido quanto o valor por aquisição por aluno apresentaram aumento, no mesmo intervalo, sugerindo uma possível concentração de recursos em um número menor de instituições.

No que tange à experiência analisada neste estudo, o total de recursos transferidos do FNDE para os municípios, nos anos de 2011 a 2019, atingiu um montante superior a R\$ 26,7 bilhões, mas somente R\$ 6,2 bilhões foram, de fato, aplicados na aquisição de alimentos da agricultura familiar, em todo o Brasil, quer dizer, somente 23,35% dos recursos financeiros recebidos. Isso revela que R\$ 1,7 bilhão poderia ter sido destinado, para a agricultura familiar dos municípios, tendo deixado de funcionar como incentivo para o desenvolvimento local e deixado de ser investido/aplicado na agricultura familiar, além de poder ter beneficiado uma quantidade maior de alunos/escolas.

Em relação às compras da agricultura familiar, no âmbito do PNAE, é importante destacar algumas diretrizes que contribuem para a efetivação e melhoria da aplicação dos 30% destinados a essas compras. Tais diretrizes incluem, principalmente, o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis e, ainda, o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos.

Analizando a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar por regiões brasileiras, na Tabela 4, observa-se que somente a região Sul atingiu o percentual mínimo de 30%, conforme preceitua o art. nº 14 da Lei nº 11.947/2009. A referida região destinou 34,54% do recurso recebido para a compra de alimentos diretamente da agricultura familiar, o que pode estar relacionado ao fato de a região ser considerada um importante polo de produção de alimentos. Em análise semelhante com dados para o ano de 2010, Saraiva *et al.* (2013) também constataram que o maior percentual de compra da agricultura familiar é o da região Sul. Os autores associam essa *performance* ao nível de organização dos produtores rurais e dos gestores sulistas. Por outro lado, a região Nordeste foi a que mais destinou recursos financeiros, para a aquisição de alimentos da agricultura familiar, totalizando R\$ 1.911,31 milhões. Além disso, o Nordeste apresentou o maior número de escolas atendidas (479.383), o que pode indicar uma ampla distribuição de recursos dentro dessa região, abrangendo um número expressivo de instituições.

Em contrapartida, a região Sudeste foi a que menos destinou recursos para a compra de alimentos da agricultura familiar em termos percentuais – apenas 19,5% do valor transferido. Ao mesmo tempo, foi a região que mais recebeu recursos do FNDE (mais de R\$ 9 milhões) e também a que apresentou um número expressivo de escolas atendidas (345.503), fatores que denotam a abrangência do programa, embora com menor prioridade para a aquisição da agricultura familiar. Para completar, a região Centro-Oeste foi a que menos recebeu recursos transferidos pelo Governo Federal (quase R\$ 2 milhões), atingindo apenas 22,3% do percentual mínimo para a compra da agricultura familiar, além de ter sido a região que apresentou o menor número de alunos e a menor quantidade de escolas atendidas. Saraiva *et al.* (2013) constataram que a região Centro-Oeste, em 2010, teve o menor percentual de compras, argumentando que esse desempenho pode estar relacionado ao predomínio da produção ligada ao agronegócio e à pequena produção agrícola familiar nessa região se comparada à da região Sul, por exemplo.

Tais resultados indicam que, apesar da abrangência nacional do programa, há disparidades significativas entre as regiões brasileiras, no que se refere à distribuição de recursos, ao percentual de aquisição de alimentos da agricultura familiar, à quantidade de alunos e escolas beneficiados e ao valor investido por aluno. O destaque positivo é a maior adesão ao programa nas regiões Sul e Norte, em relação ao percentual de compra da agricultura familiar. O Nordeste mostra força em volume de recursos, mas poderia avançar no percentual de aquisição da agricultura familiar. Essas análises sugerem oportunidades para ajustes e aperfeiçoamentos na implementação regional do programa.

Tabela 4 - Situação da aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar por regiões brasileiras durante os anos de 2011 a 2019

| Região | Valor transf. (milhões R\$) | Aquisição AF | | Qtd. alunos | Qtd. escolas | Aquisição AF por aluno (R\$) |
|--------------|--------------------------------|-----------------|--------------|-------------------|-----------------|------------------------------------|
| | | (milhões R\$) | (%) | | | |
| Centro-Oeste | 1.966,33 | 438,41 | 22,30 | 27.200.559 | 63.430 | 16,12 |
| Nordeste | 8.637,52 | 1.911,31 | 22,13 | 110.049.099 | 479.383 | 17,37 |
| Norte | 2.867,34 | 759,91 | 26,50 | 40.168.915 | 160.660 | 18,92 |
| Sudeste | 9.609,34 | 1.873,53 | 19,50 | 140.205.557 | 345.503 | 13,36 |
| Sul | 3.626,79 | 1.252,87 | 34,54 | 50.582.052 | 172.131 | 24,77 |
| Média | 5.341,47 | 1.247,20 | 24,99 | 73.641.236 | 244.221 | 18,11 |
| Total | 26.707,33 | 6.236,02 | 23,35 | - | - | - |

Fonte: FNDE, 2011-2019. Organização: Os autores, 2024.

Averiguando a situação da aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar por estados brasileiros, na Tabela 5, percebe-se que seis estados destinaram, no mínimo, 30% dos recursos repassados do FNDE para a compra de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE, sendo eles: Espírito Santo (31,64%), Santa Catarina (33,29%), Acre (33,52%), Rio Grande do Sul (33,8%), Paraná (35,99%) e Roraima (41,35%). Pode-se notar que os três estados da região Sul atingiram a meta, o que sugere uma maior integração entre a produção agrícola local e o programa de alimentação escolar. Além disso, esses estados possuem forte tradição agrícola familiar, o que pode ter facilitado o cumprimento das exigências legais.

Tabela 5 - Situação da aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar nos estados brasileiros durante os anos de 2011 a 2019

| Estado | Valor transf. (milhões R\$) | Aquisição AF | | Qtd. alunos | Qtd. escolas | Aquisição AF por aluno (R\$) |
|--------------|--------------------------------|-----------------|--------------|-------------------|-----------------|------------------------------------|
| | | (milhões R\$) | (%) | | | |
| AC | 161,35 | 54,09 | 33,52 | 2.242.491 | 12.090 | 24,12 |
| AL | 486,41 | 95,01 | 19,53 | 6.943.535 | 21.390 | 13,68 |
| AM | 643,29 | 173,18 | 26,92 | 9.107.513 | 36.455 | 19,02 |
| AP | 97,25 | 11,88 | 12,21 | 1.739.098 | 5.254 | 6,83 |
| BA | 2.196,49 | 481,46 | 21,92 | 28.765.948 | 135.547 | 16,74 |
| CE | 1.392,24 | 354,03 | 25,43 | 16.844.798 | 54.899 | 21,02 |
| DF | 279,90 | 31,95 | 11,41 | 4.345.723 | 5.587 | 7,35 |
| ES | 490,08 | 155,05 | 31,64 | 7.151.851 | 23.918 | 21,68 |
| GO | 779,56 | 214,62 | 27,53 | 10.586.734 | 28.368 | 20,27 |
| MA | 1.330,43 | 303,71 | 22,83 | 16.479.477 | 92.045 | 18,43 |
| MG | 2.550,89 | 593,62 | 23,27 | 36.775.270 | 110.246 | 16,14 |
| MS | 388,67 | 92,33 | 23,76 | 5.388.249 | 10.878 | 17,14 |
| MT | 518,21 | 99,51 | 19,20 | 6.879.853 | 18.597 | 14,46 |
| PA | 1.328,84 | 328,45 | 24,72 | 18.962.680 | 80.539 | 17,32 |
| PB | 586,62 | 149,26 | 25,44 | 7.601.415 | 38.087 | 19,64 |
| PE | 1.308,71 | 241,32 | 18,44 | 16.290.847 | 58.321 | 14,81 |
| PI | 576,61 | 92,79 | 16,09 | 7.142.012 | 40.284 | 12,99 |
| PR | 1.435,15 | 516,53 | 35,99 | 20.283.437 | 62.644 | 25,47 |
| RJ | 1.607,74 | 193,88 | 12,06 | 22.478.127 | 52.148 | 8,63 |
| RN | 475,26 | 119,05 | 25,05 | 5.996.861 | 24.039 | 19,85 |
| RO | 257,86 | 73,37 | 28,45 | 3.751.213 | 9.728 | 19,56 |
| RR | 84,24 | 34,83 | 41,35 | 1.106.909 | 4.555 | 31,47 |
| RS | 1.323,52 | 447,38 | 33,80 | 18.530.714 | 65.663 | 24,14 |
| SC | 868,12 | 288,96 | 33,29 | 11.767.901 | 43.824 | 24,55 |
| SE | 284,76 | 74,67 | 26,22 | 3.984.206 | 14.771 | 18,74 |
| SP | 4.960,63 | 930,98 | 18,77 | 73.800.309 | 159.191 | 12,61 |
| TO | 294,52 | 84,11 | 28,56 | 3.259.011 | 12.039 | 25,81 |
| Média | 989,16 | 230,96 | 24,72 | 13.637.266 | 45.226 | 18,24 |
| Total | 26.707,33 | 6.236,02 | 23,35 | - | - | - |

Fonte: FNDE, 2011-2019. Organização: Os autores, 2024.

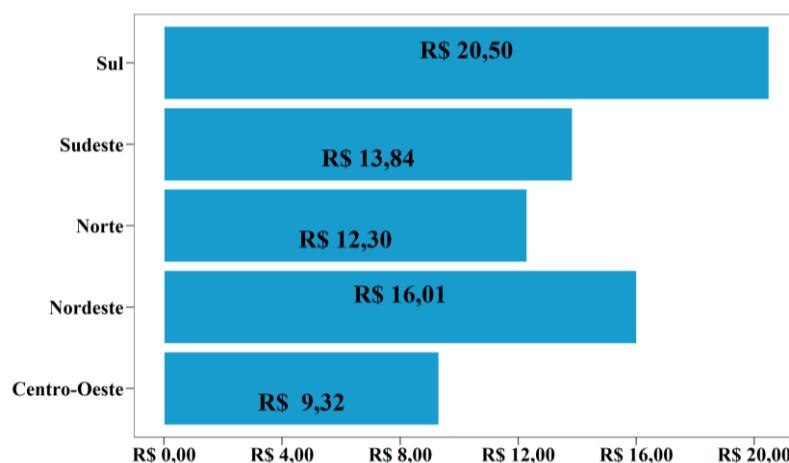
Também vale observar o desempenho do estado de Roraima, que aparece como o maior comprador da agricultura familiar. Ao mesmo tempo, foi o estado que menos recebeu recursos do FNDE,

atendendo a um número menor de alunos (pouco mais de 1 milhão) e de escolas (4.555), o que pode estar associado à gestão/governança dos municípios/estados em relação às medidas exigidas pela legislação do PNAE. O Distrito Federal foi quem menos destinou recursos recebidos do FNDE para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar – apenas 11,41%. É interessante notar que São Paulo foi o estado que mais recebeu recursos do FNDE – quase R\$ 5 milhões –, mas apenas 18,77% dos valores recebidos foram destinados para a compra de alimentos da agricultura familiar.

De um modo geral, os dados revelam disparidades significativas entre os estados, em relação ao cumprimento do percentual mínimo de 30%, para a aquisição de produtos da agricultura familiar. Enquanto alguns estados superam a meta, outros apresentam resultados muito abaixo do esperado (como DF e RJ). Essas variações podem estar associadas a diferenças na organização da produção local, na capacidade de gestão do programa e nas características socioeconômicas de cada Unidade da Federação, indicando a necessidade de apoios específicos para os estados com desempenho inferior, com vista a uma maior integração entre os produtores locais e o PNAE.

A Figura 3, a seguir, apresenta um comparativo do valor médio transferido do FNDE para o PNAE por aluno nas regiões brasileiras, compreendendo o período de 2011 a 2019. A região Sul foi a que mais recebeu recursos financeiros, com uma média de R\$ 20,50 por aluno. Ao contrário, a região Centro-Oeste foi a que teve a menor média de transferência de recursos por aluno, de R\$ 9,32.

Figura 3 - Valor médio transferido do FNDE para o PNAE por aluno nas regiões brasileiras durante os anos de 2011 a 2019



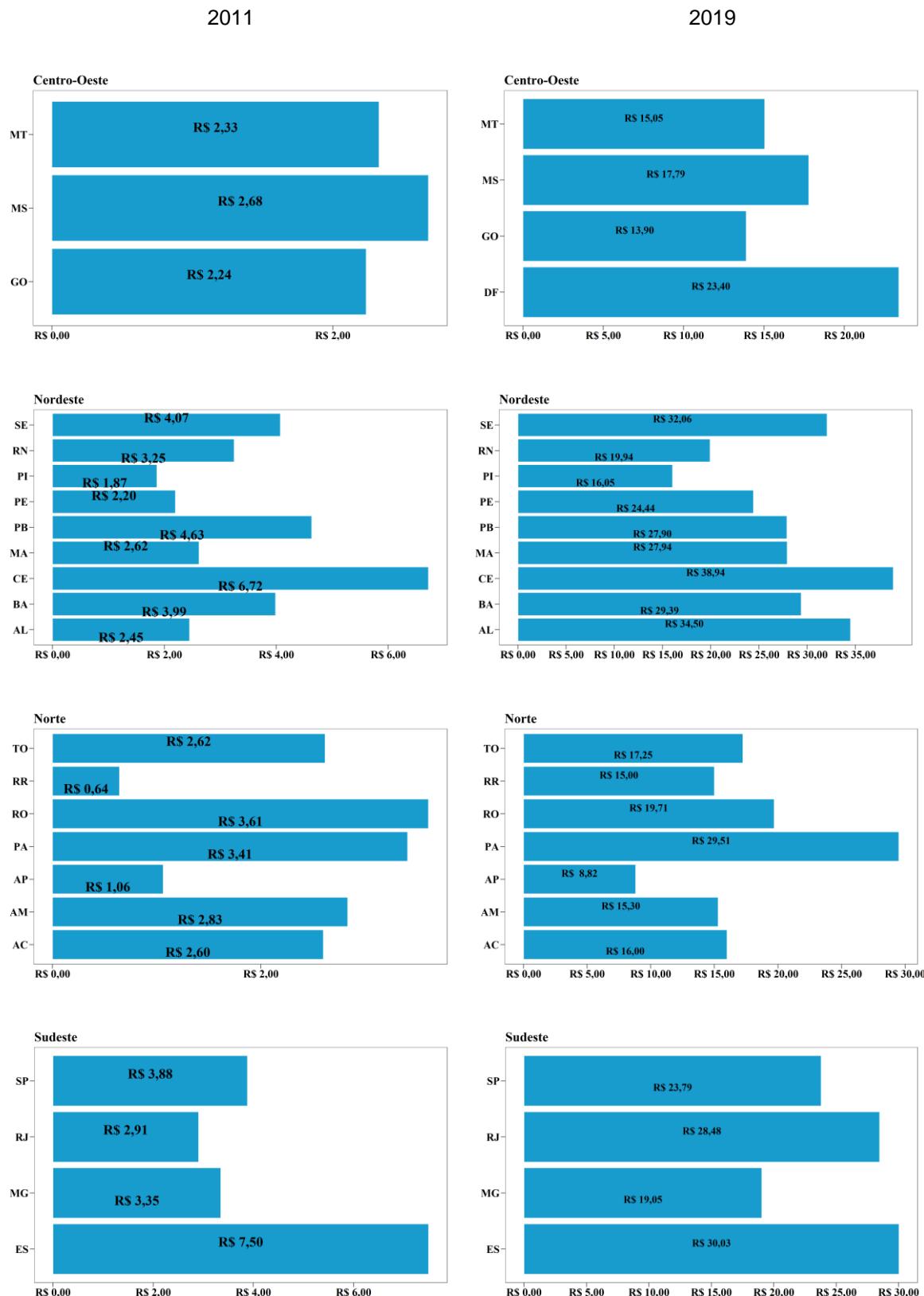
Fonte: FNDE, 2011-2019. Organização: Os autores, 2024.

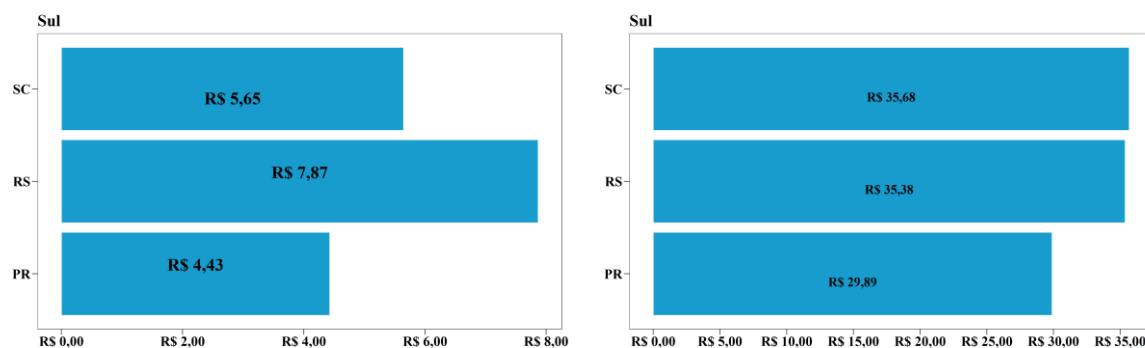
Nota 1: Média do valor transferido do FNDE para o PNAE.

Na Figura 4, adiante, apresenta-se um comparativo do valor médio transferido por aluno e por Unidade da Federação de cada região brasileira, para os anos de 2011 e 2019 (ano inicial e ano final da análise deste estudo). De modo geral, percebe-se uma evolução significativa no valor transferido por aluno, se comparado aos anos de 2011 e 2019 para todas as Unidades da Federação.

No Centro-Oeste, o destaque é o estado do Mato Grosso do Sul (MS), que evoluiu no valor médio transferido do FNDE para o PNAE por aluno, passando de R\$ 2,68, em 2011 para R\$ 17,79, em 2019, em média. No Nordeste, o Ceará (CE) foi o estado que mais avançou na transferência de valores do FNDE para o PNAE, recebendo um valor médio de R\$ 38,94 em 2019. Já na região Norte, o Pará (PA) apresentou os maiores recebimentos de recursos por aluno na passagem do ano de 2011 para o ano de 2019. No Sudeste, o Espírito Santo (ES) destaca-se como o estado que mais teve recursos transferidos do FNDE por aluno. Por último, na região Sul, observa-se uma proximidade no valor médio recebido pelos estados de Santa Catarina (SC) e Rio Grande do Sul (RS), em 2019, em torno de R\$ 35,00.

Figura 4 - Valor médio transferido do FNDE para o PNAE por aluno nas regiões brasileiras e por Unidades da Federação – anos de 2011 e 2019





Fonte: FNDE, 2011-2019. Organização: Os autores, 2024.

Nota 1: Média do valor transferido do FNDE para o PNAE.

Nota 2: O Distrito Federal não possui valores transferidos do FNDE em 2011.

Em suma, os entraves para o atendimento dos 30% de compra da agricultura familiar podem estar associados a diferentes fatores, tais como: inviabilidade e/ou insuficiência de fornecimento regular e constante de gêneros alimentícios (quantidade de alimentos necessários para suprir a demanda), desconhecimento, desinformação e desorganização dos agricultores familiares, burocratização das chamadas públicas, número de profissionais insuficientes ou ausência de órgãos para atender os agricultores familiares, canais de comunicação precários, entre outros (Araújo *et al.*, 2019; Saraiva *et al.*, 2013; Machado *et al.*, 2018; Valadares *et al.*, 2022). Por outro lado, os fatores de sucesso podem estar relacionados à organização e representatividade dos agricultores, organização e atuação dos gestores e dos órgãos municipais (conselhos municipais de alimentação escolar, secretarias, nutricionistas, etc), apoio, fomento produtivo e incentivo à comercialização e organização de processos municipais, como divulgação de chamada pública, cadastro de agricultores, cardápios bem planejados, entre outros (Saraiva *et al.*, 2013; Valadares *et al.*, 2022).

O não cumprimento do percentual mínimo de 30%, para a aquisição de alimentos da agricultura familiar no PNAE, reflete desafios estruturais e operacionais que limitam a inclusão produtiva dos agricultores. A irregularidade no fornecimento, a desorganização das cadeias produtivas, a burocratização nos processos de compra e a carência de apoio técnico e institucional configuram obstáculos persistentes, especialmente em regiões com menor tradição agrícola familiar. Entretanto os resultados positivos observados na região Sul revelam o impacto positivo da organização e representatividade dos agricultores, da capacitação dos gestores e da eficiência na gestão pública local, sugerindo que o fortalecimento dessas variáveis pode ser determinante para a superação das barreiras. Esses fatores evidenciam a importância de estratégias integradas, que articulem assistência técnica, simplificação de processos administrativos e planejamento eficiente, visando ampliar a inclusão dos agricultores familiares nesse processo e promover a sustentabilidade do programa em todas as regiões do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo realizou uma análise descritiva da aquisição de alimentos da agricultura familiar com recursos do PNAE, compreendendo os municípios brasileiros para o período de 2011 a 2019. O objetivo foi verificar se os municípios atenderam ou não à obrigatoriedade da Lei nº 11.947/2009, isto é, se 30% dos recursos transferidos pelo FNDE para o PNAE foram destinados à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Alinhada a outras evidências sobre o cumprimento desse percentual mínimo, a pesquisa demonstrou que, à medida que o FNDE aumenta o valor transferido para os municípios, eles tendem a comprar mais alimentos da agricultura familiar. Dito de outra forma, quanto maior o aporte de recursos governamentais no programa, maior é a destinação desses recursos para a compra de alimentos na agricultura familiar.

Observou-se uma evolução na aquisição de alimentos da agricultura familiar, ao longo do período analisado (2011 a 2019), com destaque para os anos de 2018 e 2019, quando os municípios conseguiram cumprir com a obrigatoriedade do percentual mínimo de 30%. Entre as regiões brasileiras,

apenas a região Sul conseguiu atingir essa meta (34,54%). Já em relação às Unidades da Federação, apenas seis estados cumpriram com a meta: Espírito Santo (31,64%), Santa Catarina (33,29%), Acre (33,52%), Rio Grande do Sul (33,8%), Paraná (35,99%) e Roraima (41,35%). Esses resultados evidenciam que, embora tenham ocorrido avanços, persiste o desafio de superação do percentual mínimo de 30% dos recursos transferidos do FNDE para o PNAE para a aquisição de alimentos da agricultura familiar.

Este estudo proporciona *insights* para a gestão municipal e pode auxiliar na formulação de estratégias para o aprimoramento do programa e ampliação do cumprimento da meta para os municípios. Além do mais, permite verificar o montante de recursos transferidos pelo FNDE para cada município e quanto foi efetivamente destinado à agricultura familiar. Por fim, oferece uma visão global do PNAE e de sua importância para a agricultura familiar.

Ao mesmo tempo, a pesquisa apresentou algumas limitações, como a ausência de dados para o primeiro ano de vigência da Lei nº 11.947/2009 e a falta de informações referentes ao Distrito Federal. Por fim, os autores já definiram uma agenda para estudos futuros, com o intuito de investigar relações causais entre recursos transferidos do FNDE para o PNAE e a produção agrícola da agricultura familiar. Além disso, pretende-se analisar fatores políticos que possam influenciar os municípios a alcançar percentuais mais elevados na compra de alimentos da agricultura familiar.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, J. C. de; ARAÚJO, M. A. de; SANTOS, P. V. S. Estudo sobre aquisição de alimentos da agricultura familiar para o programa nacional de alimentação escolar: o caso dos municípios paraibanos. **Gestão e Sociedade**, v. 13, n. 36, p. 3062-3089, 2019.

<https://doi.org/10.21171/ges.v13i36.2635>

ARAÚJO, L. R. da S. et al. Alimentação escolar e agricultura familiar: análise de recursos empregados na compra de alimentos. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, 2019.

<https://doi.org/10.1590/0102-311X00004819>

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **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. Brasília, DF, 2009a. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 26 jul. 2022.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **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. Brasília, DF, 2009b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3341-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-38-de-16-de-julho-de-2009>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **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, 2012. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-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: 18 set. 2022.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Informe Agricultura Familiar e PNAE**, edição n. 4, Brasília, DF, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/media-pnae/informes/informes-recursos-pnae/2021/INFORMEN4AFePNAE.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2024.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Informes Recursos PNAE**, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/informe-recursos-pnae>. Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução/CD/FNDE nº 21, de 16 de novembro de 2021**. Altera a Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF, 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2021/resolucao-no-21-de-16-de-novembro-de-2021/view>. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>. Acesso em: 25 jun. 2022.

GOMES, R. M.; LOPES, S. R. S. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar (Manual)**. Brasília, DF: FNDE, 2016. Disponível em: https://www.unifesp.br/campus/san7/images/cecan/cecan/aquisicao_de_produtos_da_agricultura_familiar_para_a_alimentacao_escolar.pdf. Acesso em: 25 jun. 2022.

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. <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007>

MACHADO, P. M. de O. et al. Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, p. 4153-4164, 2018. <https://doi.org/10.1590/1413-812320182311.28012016>

PICOLOTTO, E. L. Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 63-84, 2014. <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600004>

SARAIVA, E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, p. 927-935, 2013. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400004>

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 3 (119), p. 511-531, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572010000300009>

SILVA, S. P. **Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília: Ipea, dez. 2019. (Texto para Discussão, 2.529). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9523/1/td_2529.pdf. Acesso em: 28 jun. 2022.

SILVA, S. P. **Panorama da produção acadêmica sobre a alimentação escolar e agricultura familiar no Brasil**. Brasília: Ipea, maio 2021. (Texto para Discussão, 2.656). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10622/1/td_2656.pdf. Acesso em: 05 jul. 2022. <https://doi.org/10.38116/td2656>

VALADARES, A. A. et al. **Da regra aos fatos**: condicionantes da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em municípios brasileiros. Brasília: Ipea, jan. 2022. (Texto para Discussão, 2.728). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11047/1/td_2728.pdf. Acesso em: 04 abr. 2023. <https://doi.org/10.38116/td2728>

Recebido em: 21/06/2024

Aceito para publicação em: 17/01/2025