

NOTA DE POLÍTICA SOCIAL 3

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta (substituta)

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional (substituto)

Sérgio Vinicius Marques do Val Côrtes

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (substituto)

Bernardo Abreu de Medeiros

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas (substituto)

Francisco Eduardo de Luna Almeida Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (substituto)

Bolívar Pêgo Filho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (substituto)

Edison Benedito da Silva Filho

Diretora de Estudos e Políticas Sociais (substituta)

Ana Luiza Machado de Codes

Diretor de Estudos Internacionais (substituto)

Fernando José da Silva Paiva Ribeiro

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

POLÍTICAS SOCIAIS **acompanhamento e análise** Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial

Alexandre Arbex Valadares (editor)

Eduardo Luiz Zen

Helder Rogério Sant'ana Ferreira

José Aparecido Carlos Ribeiro

Luana Simões Pinheiro (editora)

Luciana Mendes Santos Servo

Marcelo Galiza Pereira de Souza

Rodrigo Pucci de Sá e Benevides

Sandro Pereira Silva

Colaboradores

Nota de política

social 3

| Sandro Pereira Silva

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL: ASPECTOS NORMATIVOS E DESEMPENHO ENTRE UNIDADES FEDERATIVAS (2013-2019)

Sandro Pereira Silva¹

1 APRESENTAÇÃO

Uma inovação normativa inserida em um sistema de política pública estabelecido nacionalmente não é algo simples de se operacionalizar. Sua adesão por parte das estruturas administrativas subnacionais está condicionada a uma série de fatores, o que incorre em desafios complexos de coordenação para a esfera responsável pela implementação dos programas (Arretche, 2012).

No setor público, a atividade de coordenação consome boa parte dos esforços na condução de um programa com responsabilidade compartilhada entre níveis federativos distintos, pois envolve articular o alinhamento das partes em torno das diretrizes normatizadas. Para isso, há uma série de dispositivos que podem auxiliar nessa pactuação de interesses, como os espaços de deliberação participativa – conselhos, comitês, conferências – e os instrumentos contratuais – fundos, convênios e consórcios (Silva, 2018; Lício *et al.*, 2021).

Outra relação possível, de caráter mais verticalizado, reside na destinação de cofinanciamento para programas setoriais, atrelado ou não ao desempenho e ao propósito de diminuir as desigualdades regionais. Tal mecanismo de descentralização fiscal e administrativa consiste nas chamadas *transferências condicionadas*, com a finalidade de induzirem os entes governamentais receptores a comprometerem-se com a implementação de serviços ou com a distribuição de bens definidos pelo ente descentralizador (Arretche, 2012; Lício *et al.*, 2021).

Diante do exposto, este estudo visa problematizar a trajetória de adequação das estruturas administrativas subnacionais para o cumprimento de uma inovação normativa específica, inserida no marco institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Trata-se da regra de compras públicas de produtos da agricultura familiar para serem preparados e servidos nas unidades escolares públicas de educação básica em todo o país, expressa na Lei nº 11.947/2009 (art. 14). Pela lei, as entidades executoras (EEx) – secretarias estaduais e municipais de

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). E-mail: sandro.pereira@ipea.gov.br.

educação, em suas respectivas jurisdições – devem gastar, no mínimo, 30% do total de repasses financeiros recebidos da União para essa função programática.

Desde que essa regra entrou em vigor, uma diversidade de pesquisas vem avaliando o seu cumprimento e seus efeitos, tanto com relação ao público beneficiário quanto a seus territórios de incidência (Silva, 2021). Em geral, o foco tem se voltado para a esfera dos municípios, que além de serem responsáveis pelo maior número de matrículas na rede pública de educação básica, também apresentam entre si maior heterogeneidade estrutural – quanto à capacidade administrativa, à atividade econômica e à complexidade institucional (Bastian, Alves e Silva, 2022; Ferreira *et al.*, 2019; Machado *et al.*, 2018; Mossmann *et al.*, 2017; Valadares *et al.*, 2022a).

Contudo, a esfera estadual também assume relevância na execução do PNAE, uma vez que responde por mais de um quarto do montante de seus recursos orçamentários. Sua atuação se situa, sobretudo, na modalidade do ensino médio, que passou a ser atendida obrigatoriamente pelo PNAE com a vigência da Lei nº 11.947/2009. Isso exigiu esforço considerável de readequação estrutural, uma vez que as secretarias estaduais passaram a ter que atender um público – e respectivas unidades escolares – que até então não era considerado na execução do programa.

Nesse sentido, o objetivo deste estudo foi verificar o grau de atendimento, por parte das Unidades Federativas (UFs), da regra que visa priorizar a inserção dos agricultores familiares no mercado de compras públicas do PNAE, no intuito de identificar padrões evolutivos, assimetrias e especificidades gerais em cada nível de poder, agregados por Grandes Regiões. O período de análise foi de 2013 a 2019, em virtude da disponibilização de dados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal responsável pela gestão financeira e operacional do programa. Partiu-se de uma análise tabular, de natureza descritiva e comparativa, desses dados estaduais com relação às médias municipais e à média agregada nacional.

Tal proposta se justifica pela importância de se compreender cada vez mais as dinâmicas de funcionamento do federalismo brasileiro, ainda que envolto em toda a complexidade que lhe caracteriza. Com isso, análises dessa natureza permitem entender melhor os *efeitos recíprocos* (Franzese e Abrucio, 2013) entre o federalismo e as políticas públicas, bem como as possibilidades de convergência dentro e entre cada um dos sistemas de políticas sociais parametrizados nacionalmente, com vistas a conferir maior efetividade às ações definidas nos arranjos normativos que lhe dão concretude.

O texto encontra-se organizado em quatro seções, inclusa esta introdução. Na seção 2, buscou-se pontuar o debate, ainda que de forma panorâmica, sobre a questão federativa envolvida nos processos de implementação de políticas públicas no Brasil e as particularidades normativas do PNAE. A seção 3 apresenta os

principais fatores relacionados à inserção dos agricultores familiares como público a ser priorizado nas aquisições de produtos para a alimentação escolar, além de mostrar os dados referentes à adequação das UFs (por nível administrativo e por regiões) a essa nova regra de compra introduzida com a Lei nº 11.947/2009. Por fim, na seção 4, são tecidas algumas considerações de caráter conclusivo.

2 O PNAE NO CONTEXTO DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), ao estabelecer uma reconfiguração estrutural do sistema federalista e definir as bases para o processo de descentralização administrativa do Estado brasileiro, condicionou o processo de implementação de políticas públicas orientadas nacionalmente. Nessa perspectiva, um aspecto bastante enfatizado na literatura refere-se à relativa ascensão dos municípios, que ganharam *status* de ente federativo, com responsabilidades específicas e maior protagonismo na execução de programas sociais. Entretanto, não houve um detalhamento sobre as competências entre os níveis de poder federativo, especialmente quanto ao papel dos governos estaduais.

Segundo Lício *et al.* (2021), houve um reposicionamento dos estados na estrutura federativa nacional, ao receberem comparativamente poucas competências privativas, o que os levou a perderem a importância relativa que possuíam anteriormente na implementação de políticas públicas nacionais. Ou seja, os governos estaduais tornaram-se uma espécie de coadjuvante frente aos demais níveis de poder, uma vez que à União coube a tarefa de financiamento e coordenação, e aos municípios, por serem o nível mais próximo do cidadão beneficiário, a execução (Souza, 2005; 2018).²

Tal condição se expressa também na divisão entre os entes quanto à distribuição federativa da receita tributária no país. Enquanto a participação relativa dos estados respondia por 34,1% da receita disponível em 1960, esse percentual caiu para 27,6% em 1990 (isto é, logo após a aprovação da CF/1988) e 25,2% em 2017. No mesmo período, os municípios obtiveram uma trajetória inversa, com sua participação ampliada respectivamente de 6,4% em 1960 para 13,5% em 1990, e 19,7% em 2017. No caso da União, a participação na receita tributária caiu, mas em um ritmo mais brando que nos estados, saindo de 59,5% em 1960 para 58,9% em 1990, até se estabilizar em 55,1% em 2017 (Afonso, Lukic e Castro, 2018).³

2. De acordo com Rezende (2013), os estados acumularam, desde a CF/1988, um conjunto de limitações de natureza político-institucional, fiscal e orçamentária que ampliou sua fragilidade no âmbito da Federação brasileira. Para uma síntese desses fatores limitantes, ver Lício *et al.* (2021).

3. A situação de grave crise fiscal dos governos estaduais, que levou a uma intervenção do governo federal para estabilizar o cenário em meados da década de 1990, com mudanças nos arranjos fiscais e administrativos, contribuiu para agravar esse processo de descentralização via a ampliação de instrumentos de coordenação federativa (Abrucio, 2005).

Ainda que os estados tenham mantido sua relevância na provisão de uma série de serviços públicos,⁴ as indefinições e ambiguidades nos sistemas de políticas nacionais quanto ao exercício de suas competências implicam “dilemas de cooperação”.⁵ Isso compromete a efetivação dos resultados esperados, uma vez que abre espaço para tensões políticas e desafios institucionais no cumprimento das agendas programáticas, com a necessidade de novos delineamentos a partir da legislação subsequente.

No tocante às políticas sociais descentralizadas, três funções podem ser destacadas como principais a serem desempenhadas pelos estados, independentemente do seu tamanho ou sua área de atuação: i) *execução* direta de serviços públicos, isto é, responsabilidade de prover e gerir diretamente ações, programas e benefícios sociais; ii) *coordenação*,⁶ que inclui amplo leque de ações como monitoramento, capacitação, formação de redes, definição de papéis etc., que por sua vez dependem do conhecimento de medidas normativas e administrativas adotadas em cada política pública; e iii) *financiamento*, que desponta como instrumento a ser utilizado para produzir coordenação em torno de uma determinada agenda, especialmente em função do seu papel na indução. Vale ressaltar que essas três funções de atuação dos estados não são exclusivas ou estanques e podem combinar-se, podendo inclusive mudar ao longo do tempo (Lício *et al.*, 2021).

Contudo, a atuação dos governos estaduais tem sido marcada, ao longo dos anos, pela heterogeneidade e, eventualmente, pela descontinuidade, a depender do campo temático de atuação governamental (Araújo, 2015; Arretche, 2012; Franzese e Abrucio, 2013; Machado e Palotti, 2015). As particularidades setoriais podem ser observadas, por exemplo, quando se leva em conta as três principais políticas sociais universais (saúde, educação e assistência social) e seus sistemas descentralizados de implementação, com diferenças marcantes entre os respectivos arranjos institucionais.

Conforme demonstrado por Lício *et al.* (2021, p. 22), no caso das políticas de saúde e assistência social, houve uma estruturação com base em sistemas únicos, em que “os governos estaduais compartilham com o governo federal – no seu nível de abrangência – a responsabilidade pela coordenação da política e com os municípios a responsabilidade pela prestação dos serviços”, com um modelo de cofinanciamento do qual participam os três níveis de governo. Ainda assim, os autores admitem que houve diferenças marcantes na operacionalização desses sistemas: no que se refere à assistência social, os governos estaduais assumiram papel

4. De maneira geral, os estados incumbiram-se do cofinanciamento e foram chamados a responder pelo apoio técnico, com o objetivo de que os municípios pudessem estruturar oferta própria nos serviços básicos (Lício *et al.*, 2021).

5. Como exemplo, pode-se citar o dilema da “fuga de responsabilidade” (*blame avoidance*), em que um nível de governo afasta de si a responsabilidade pela provisão de alguns serviços sociais (Lício *et al.*, 2021, p. 73).

6. Na definição de Lima *et al.* (2010), o ato de coordenar está relacionado à capacidade de estabelecer direção, metas e objetivos.

secundário, com foco no apoio aos municípios e poucas áreas de atuação exclusiva, enquanto na saúde eles são responsáveis por provisões importantes, principalmente na média e alta complexidade, mesmo que essa provisão ocorra com tensões ou, em muitos casos, judicializações.

Por sua vez, no caso da educação, foram definidos critérios de cofinanciamento da educação básica, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que possibilitou a garantia de um valor mínimo por aluno. Isso permitiu que os sistemas estaduais e municipais de ensino operassem em contexto de maior autonomia (Abramo e Lício, 2020; Lício e Pontes, 2020).

Em termos de coordenação federativa para serviços de educação básica, os dados nacionais mostrados na tabela 1 indicam avanços consistentes na universalização do acesso a partir dos anos 1990, em todos os níveis de ensino – destaque para a criação de mais de dez milhões de matrículas entre 1992 e 1999. Quando se observa a distribuição dessas matrículas por nível de ensino e por esfera de dependência administrativa, é possível perceber alterações relevantes. Além da responsabilização dos municípios quanto à pré-escola, no ensino fundamental, cuja responsabilidade pela oferta é compartilhada entre estados e municípios, verifica-se forte redução da oferta de matrículas estaduais: de 57,8% em 1992 para 28,7% do total nacional em 2019. A modalidade do ensino médio manteve-se como espaço prioritário de atuação estadual, cuja participação elevou-se de 68,9% para 83,9% no mesmo período.

TABELA 1
Distribuição de matrículas por escala federativa

Nível de ensino	Escala federativa					Total
	Ano	Federal (%)	Estadual (%)	Municipal (%)	Particular (%)	
Pré-escola	1992	0,2	24,9	48,1	26,7	3.795.000
	1999	0,0	8,6	68,9	22,5	4.781.522
	2009	0,0	1,5	74,9	23,6	4.900.441
	2019	0,0	1,1	75,8	23,1	5.217.686
Ensino fundamental	1992	0,1	57,8	30,5	11,6	30.106.100
	1999	0,1	46,0	44,8	9,1	36.059.742
	2009	0,1	33,3	54,5	12,1	31.868.172
	2019	0,1	25,7	56,7	17,5	26.923.730

(Continua)

(Continuação)

Nível de ensino	Escala federativa					Total
	Ano	Federal (%)	Estadual (%)	Municipal (%)	Particular (%)	
Ensino médio	1992	2,5	68,9	5,1	23,5	4.086.000
	1999	1,6	79,1	3,6	15,8	7.769.199
	2009	1,1	85,9	1,3	11,7	8.338.423
	2019	3,0	83,9	0,5	12,5	7.465.891

Fonte: Lício *et al.* (2021).

No que tange ao financiamento da educação, apesar de haver queda relativa sobre o volume de recursos, de 48,3% para 41,2% entre 1995 e 2010, os governos estaduais ainda respondem pela maior participação no total executado. Ressalta-se que grande parte da parcela de recursos estaduais é transferida e executada pelos municípios. Isso porque, de forma similar ao que ocorre na política de saúde, o financiamento da educação pública no Brasil é disciplinado pela vinculação orçamentária de percentual mínimo das receitas dos entes federativos, da seguinte forma: 25% para estados e municípios e 18% para a União.⁷ Nesse modelo, a alocação dos recursos é definida pelas regras do Fundeb, mediante fundos contábeis, cujas fontes tributárias estaduais são as mais relevantes em sua composição.⁸ Como resultado dos arranjos recentes de financiamento da educação, houve uma substancial elevação do orçamento, que saltou de 4,7% do produto interno bruto (PIB) em 2000 para 6,3% em 2017. No caso específico da educação básica, o gasto saiu de 3,7% em 2000 para 4,8% do PIB em 2017, o que permitiu, em valores monetários atualizados, quase triplicar o gasto por aluno no mesmo período (Lício *et al.*, 2021).

Quanto ao PNAE, objeto deste estudo, em que pese ser um componente da política nacional de educação básica, seu financiamento não passa pelo Fundeb. Está atrelado a repasses realizados pelo FNDE, cuja base de cálculo é a quantidade de alunos da rede básica de educação de cada jurisdição, levando-se em conta o nível de ensino. Com o reajuste mais recente, ocorrido no início de 2023, após seis anos de congelamento, os valores variam de R\$ 0,50 por aluno nos ensinos fundamental e médio, e R\$ 1,37 por criança matriculada em creche escolar (tabela A.1, apêndice A). Sua principal fonte de recursos, assim como os demais programas e serviços prestados pelo FNDE, consiste na parcela do salário-educação retida pela União.⁹

7. Lei de Diretrizes e Bases (LDB), art. 69.

8. As fontes de receitas para a composição do Fundeb são majoritariamente estaduais, não incluindo impostos municipais. São elas: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), além de quotas-parte estaduais e municipais do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e de impostos federais – Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar (LC) nº 87/1996 (Lei Kandir).

9. O salário-educação é uma contribuição social devida pelas empresas, calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, a seus empregados. Os recursos do salário-educação são repartidos em cotas, sendo os destinatários a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. A contribuição é destinada ao financiamento de programas voltados ao sistema público de educação básica, conforme previsto na CF/1988 (art. 212, § 5º).

Esse modelo de *descentralização federativa* do PNAE ganhou corpo a partir da Lei nº 8.913/1994, que propiciou a adesão de governos subnacionais ao programa (Silva, 2019). Eles passaram a responder diretamente por atividades específicas, tais como: elaborar os cardápios e adquirir os alimentos, realizar o controle de qualidade, com a vigilância sanitária e a inspeção agrícola, e distribuí-los nas suas redes de ensino. Para favorecer o processo, a modalidade de convênio, utilizada até então, foi substituída pela de repasses fundo a fundo, isto é, transferências de recursos de maneira automática em contas específicas das EEx.¹⁰

Nesse sentido, o modelo de financiamento do PNAE inclui uma dimensão redistributiva em sua execução, na medida em que os repasses não estão condicionados ao potencial contributivo das UFs, mas sim à quantidade de alunos matriculados nos seus respectivos sistemas de educação básica. No entanto, autores como Bonduki (2017) questionam o fato de o programa manter a mesma regra de distribuição para todos os entes nacionais, independentemente de sua capacidade de arrecadação e complementação orçamentária.

No plano operacional do programa, especialmente quanto aos processos de comercialização, preparo e distribuição dos alimentos, as EEx podem escolher entre quatro formas, cujas características são: i) *centralizada* – os recursos repassados pelo FNDE são depositados diretamente na conta da EEx responsável pela compra e distribuição dos alimentos para as escolas da sua rede pública de ensino; ii) *semidescentralizada* – a EEx se responsabiliza pela compra de parte dos alimentos e repassa recursos financeiros para as escolas realizarem as compras complementares; iii) *descentralizada* (ou escolarizada) – a EEx repassa os recursos recebidos pelo FNDE às escolas que, por sua vez, ficam incumbidas de comprar os alimentos a serem utilizados na preparação do cardápio da alimentação escolar; e iv) *terceirizada* – possibilita a contratação de empresa para o fornecimento das refeições às escolas de sua rede.¹¹

À União cabe a função de financiamento, apesar de constitucionalmente ser de caráter complementar, e a definição de critérios para as transferências financeiras, incluindo os incentivos à adesão e à cooperação intergovernamental. Não há diferenciação quanto à natureza federativa das EEx; isto é, as secretarias estaduais e municipais, na prática, são tratadas da mesma forma: ambas são responsáveis por um conjunto de alunos, ainda que distribuídos em níveis de ensino distintos, e recebem os repasses de acordo com o cômputo baseado na tabela de referências, estando sujeitas às mesmas regras de prestação de contas.¹²

10. A Lei nº 8.913/1994 também instituiu a obrigatoriedade de instalação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) nas UFs, como condição para o recebimento de recursos federais destinados ao PNAE (Silva, 2022).

11. Vale destacar que, independentemente do modelo adotado, cada EEx precisa entregar a prestação de contas anual ao respectivo CAE, que faz a análise antes do encaminhamento ao FNDE.

12. Conforme destacado por Lício *et al.* (2021, p. 35), em termos de política educacional, a “relação com os governos estaduais é mais privilegiada, logicamente, nos programas voltados para ensino médio. Também se observa uma relação mais intensa entre União e estados no caso de apoio à elaboração dos respectivos planos estaduais de educação”.

Logo, tanto as administrações municipais quanto as estaduais devem cumprir as condicionalidades para as transferências, entre as quais se encontra a exigência de gasto em um patamar mínimo de 30% dos recursos federais recebidos via compras diretas da agricultura familiar.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a ampla reformulação no PNAE promovida pela Lei nº 11.947/2009 está em linha com a mudança de postura por parte da União, na primeira década dos anos 2000, sobre o sistema de educação básica. Segundo Abramo e Lício (2020), esse período se caracterizou pela maior atuação do governo federal em termos de indução sobre os respectivos instrumentos de coordenação, diferenciando-se do papel subsidiário que vinha mantendo desde a CF/1988.

3 A INSERÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA NOS PROCESSOS DE COMPRA DO PNAE

A agricultura familiar brasileira, enquanto segmento socioprodutivo presente e espalhado por todo o território nacional,¹³ passou a ser objeto de programas governamentais específicos a partir de meados da década de 1990. Esses programas visam atender às demandas sociais dessa categoria (financiamento da produção, infraestrutura, assistência técnica e comercialização) e tiveram como marco histórico o lançamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf (Grisa e Schneider, 2014; Sambuichi *et al.*, 2014; Silva, 2014; Valadares, 2021).

A partir dos anos 2000, sobretudo em função das discussões no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), foram concebidas ou reformuladas políticas para a inserção dos agricultores familiares em mercados de compras governamentais, no intuito de aliar princípios de segurança alimentar com desenvolvimento rural. Nesse contexto, surgiu em 2003 o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com vistas a adquirir produtos da agricultura familiar para fornecimento a populações de baixa renda, atendidas pela rede socioassistencial nos municípios brasileiros, como parte de uma estratégia mais ampla de segurança alimentar e nutricional (D’Ávila e Silva, 2011; Perin *et al.*, 2021; Sambuichi e Silva, 2023; Valadares *et al.*, 2019).

Sob perspectiva semelhante, o PNAE foi reformulado com a inclusão de um dispositivo que estabelece cota mínima de 30% para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar pelas entidades executoras, passando a compor, desse modo, o conjunto de políticas públicas de desenvolvimento rural em curso

13. A Lei nº 11.326/2006 considera agricultor familiar aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: i) não detenha área maior do que quatro módulos fiscais; ii) utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades do seu estabelecimento; iii) tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento; e iv) dirija seu empreendimento com sua família. Para mais detalhamento sobre as características da agricultura familiar no território brasileiro, ver Silva (2015).

no país (Sambuichi *et al.*, 2014; Valadares *et al.*, 2019).¹⁴ Vale destacar que o uso das compras públicas como instrumento para valorizar produtos e serviços mais sustentáveis e saudáveis ocorre também em muitos outros países, conforme relatos diversos na literatura (Calderón e Grisa, 2019; Martínez-Milán *et al.*, 2022; Soares, Caballero e Davó-Blanes, 2017). Para tanto são utilizados processos licitatórios simplificados, que consideram não apenas o preço (economicidade), mas também outros critérios, tais como: sustentabilidade ambiental, direitos humanos e trabalhistas, e respeito a critérios culturais (Morgan e Sonnino, 2008).

No caso brasileiro, para viabilizar o atendimento dessa atividade decorrente da Lei nº 11.947/2009, há dispensa de licitação, que pode ser substituída pelo procedimento simplificado da chamada pública.¹⁵ Os agricultores familiares interessados precisam estar cadastrados com a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que é conhecida como a “porta de entrada” para a participação de políticas públicas direcionadas a esse público.¹⁶

A mudança institucional do PNAE promovida pela Lei nº 11.947/2009 também despertou maior interesse acadêmico sobre o programa, em suas diversas dimensões de análise. De acordo com o levantamento bibliográfico de Silva (2021), muitos autores passaram a discutir o potencial da nova legislação em promover hábitos alimentares saudáveis e culturalmente articulados que contribuíssem tanto para melhorar as condições de saúde da população escolar quanto para favorecer o desenvolvimento econômico das localidades, sobretudo em virtude da participação da agricultura familiar no fornecimento de produtos alimentícios e a consequente geração de renda para os produtores locais.

Por estar presente em todas as UFs, o PNAE alcança média diária superior a quarenta milhões de estudantes em períodos regulares do calendário escolar. Tal magnitude o faz ser reconhecido como um dos maiores programas de alimentação do mundo, e exige do poder público um considerável montante de recursos financeiros (em torno de R\$ 4 bilhões anuais), humanos e tecnológicos para sua efetivação.¹⁷ O PNAE assume ainda caráter estratégico para assegurar níveis satisfatórios de

14. Vale destacar que o PNAE é um dos mais longevos programas nutricionais do país. Ele existe desde a década de 1950, cujo marco constitutivo é o Decreto nº 37.106/1955, que instituiu a Campanha Nacional de Merenda Escolar – CNME (Silva, 2019).

15. O dispositivo da chamada pública também está previsto na Lei nº 8.666/1993, conhecida como Lei de Licitações. No caso de seu uso para compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE, ela é composta pelas seguintes etapas: i) identificação do orçamento; ii) articulação de atores; iii) elaboração do cardápio; iv) definição dos preços de referência no mercado; v) elaboração da chamada pública; vi) recebimento do projeto de venda da agricultura familiar; vii) amostragem para controle de qualidade; viii) seleção do projeto de venda; ix) contratação de aquisição; e x) confecção do termo de recebimento.

16. Para ter sua DAP, o agricultor deve atender às recomendações expressas na Lei nº 11.326/2006 e procurar: i) os sindicatos e associações de trabalhadores da agricultura familiar ou sindicatos rurais; ii) os escritórios da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater); iii) associações e colônias de pescadores artesanais e aqüicultores (para seu público específico); ou iv) escritórios regionais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

17. Para mais informações sobre a evolução orçamentária e o número de alunos beneficiados pelo PNAE no Brasil desde a mudança normativa de 2009, ver Silva e Ciriaco (2023).

segurança alimentar e nutricional em todo o país, dada sua capilaridade territorial (Silva, 2019; 2022).

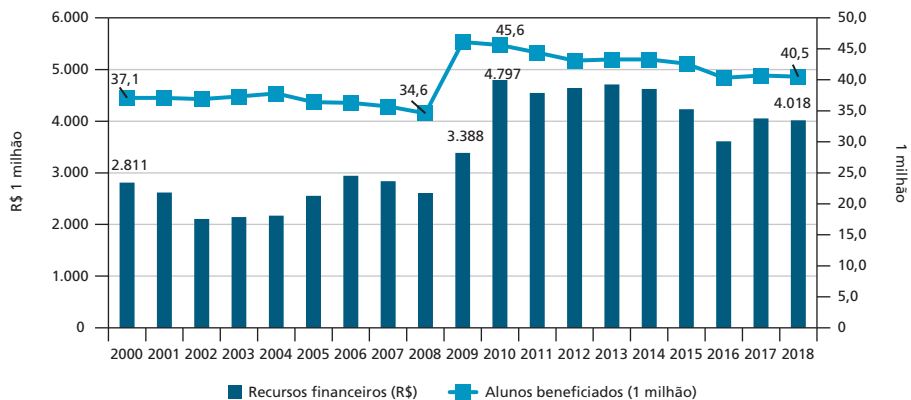
Conforme mencionado anteriormente, a Lei nº 11.947/2009 instituiu uma interface promissora entre alimentação escolar e agricultura familiar, sobretudo pela abertura de um mercado de compras públicas de alimentos até então pouco acessível a esse público específico. Duas questões valem ser destacadas. Primeiramente, ela garantiu a universalização do atendimento do PNAE a todos os alunos da rede pública de educação básica, ao incluir aqueles do ensino médio e da educação de jovens e adultos (EJA). Essa mudança não apenas fez com que o público beneficiário se elevasse consideravelmente,¹⁸ como também ampliou o envolvimento das secretarias estaduais de educação, uma vez que elas respondem pelas unidades escolares que atendem um amplo contingente de alunos até então não contemplados pelo programa (tabela 1). Ou seja, praticamente todo o aumento de beneficiários do PNAE após a nova lei pesou sobre a atuação dessas secretarias, que assumiram a responsabilidade sobre atividades específicas, como elaborar os cardápios, adquirir os alimentos, realizar o controle de qualidade e distribuí-los nas unidades de ensino.

Em segundo lugar, houve em 2009 reajuste dos parâmetros para o cálculo dos repasses financeiros para a compra de alimentos. Os valores médios, considerando as diferentes modalidades de ensino básico, foram reajustados em 36,3%, algo bastante significativo quando se considera o histórico da evolução de valores de referência por aluno desde o Plano Real, em 1994 (tabela 2).

Em decorrência dessas duas medidas destacadas, o total financeiro repassado ao conjunto das EEx em 2010 elevou-se significativamente em termos nominais: 83,7% com relação aos valores de 2008, conforme demonstra o gráfico 1. Segundo Silva (2022), essa foi uma das estratégias do governo federal para enfraquecer possíveis críticas pela introdução da nova regra de compra facilitada de produtos da agricultura familiar. Ou seja, ainda que todas as EEx adotassem o mínimo de gasto previsto pela lei com a aquisição de produtos da agricultura familiar no ano seguinte à promulgação da lei, “a fatia de mercado que já era disputada por grandes cooperativas e redes atacadistas estruturadas que atendiam ao PNAE não seria afetada” (Silva, 2022, p. 21).

18. O total de estudantes beneficiários do PNAE cresceu 31,8% entre 2008, um ano antes da mudança da lei, e 2010, passando de 34,6 milhões para 45,6 milhões (Silva, 2022).

GRÁFICO 1
Repasse financeiro do PNAE e público beneficiário – Brasil (2000-2018)



Fonte: Dados abertos/FNDE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/>.

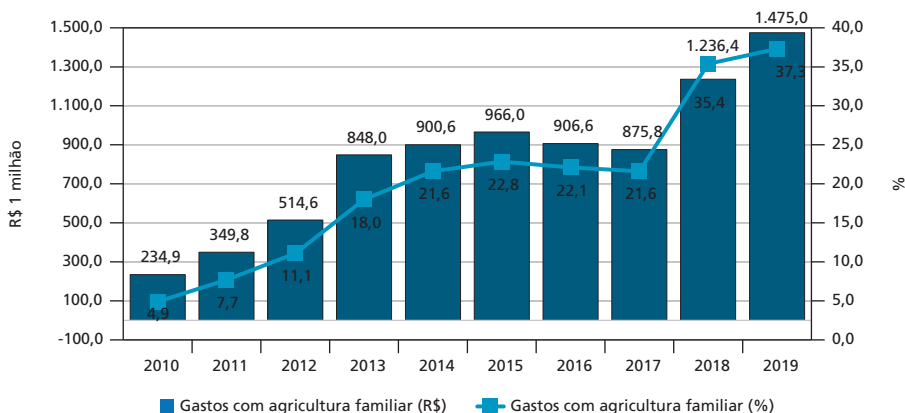
Elaboração do autor.

Obs.: Valores em reais deflacionados para dezembro de 2018.

No entanto, os resultados iniciais em termos do atendimento a essa regra de compras demonstraram que o alcance da inovação proposta não seria trivial. A heterogeneidade das administrações intrafederativas, além das particularidades do próprio panorama agrário do país, tornaram os efeitos dessa norma bastante destoantes ao longo do território brasileiro. Logo, não houve um ajustamento imediato das EEx no cumprimento do patamar mínimo de aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Ainda assim, os dados do gráfico 2 demonstram que houve evolução considerável no grau de participação desses produtos no mercado do PNAE. O percentual de aquisição passou de 4,9% em 2010, primeiro ano de vigência da regra, para 37,3% em 2019, superando em termos agregados a cota mínima estabelecida pela Lei nº 11.947/2009. Como há um limite de valor possível a ser comercializado por unidade de produção familiar, a elevação dessa participação no total orçamentário do PNAE implica aumento da quantidade de agricultores beneficiados em todo o país, com impactos positivos na renda dessas propriedades (Paula *et al.*, 2023).

GRÁFICO 2

Valores comerciados pelo PNAE diretamente com agricultores familiares e percentual em relação ao total orçamentário em cada ano (2010-2019)



Fonte: Dados abertos/FNDE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset?q=pnae>.

Elaboração do autor.

Obs.: Valores correntes.

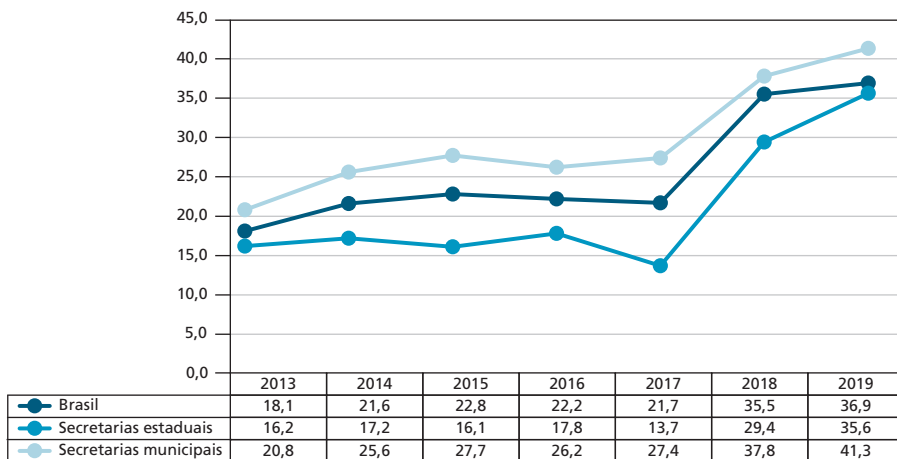
O patamar mínimo previsto de 30% foi atingido, em termos de média nacional, em 2018. Por esse motivo, Silva (2022) classificou esse nível de compras estabelecido pelo governo federal mais como um ponto de chegada (e a ser ultrapassado) do que um ponto de partida, dentro de uma estratégia específica de coordenação federativa, no intuito de consolidar um importante mercado de compras públicas para a agricultura familiar.

Contudo, essa evolução no nível de compra não ocorreu uniformemente entre as EEx, seja quando se consideram as médias alcançadas dentro do mesmo nível de administração federativa, seja quando se comparam as médias do conjunto das unidades em níveis administrativos subnacionais distintos. Em linhas gerais, os desafios observados na literatura para o cumprimento do percentual mínimo de aquisição da agricultura familiar estão associados tanto a fatores do lado da oferta – fornecimento regular, beneficiamento e adequação dos produtos, gestão organizacional – quanto da demanda – desconhecimento e/ou falta de empenho dos gestores públicos, inadequações na elaboração e divulgação das chamadas públicas etc. (Silva, 2021). Ademais, há ainda dificuldades de infraestrutura a serem enfrentadas no tocante à logística e ao armazenamento dos alimentos, tanto no lado da oferta quanto no lado da demanda. Diante dessa constatação, alguns estudos ressaltam a importância de se ampliarem as parcerias entre governos estaduais, municipais, organizações de produtores e organizações não governamentais (ONGs), no sentido de somar esforços para dar ao setor as condições mínimas de atendimento ao programa (Bastian, Alves e Silva, 2022; Sambuichi *et al.*, 2014; Valdares *et al.*, 2022a).

Para ilustrar esse cenário, o gráfico 3 apresenta as trajetórias médias do percentual de compras alcançado por nível administrativo em cada ano. Pode-se notar que a média dos municípios manteve-se superior à média dos estados em todo o período, o que evidencia a maior dificuldade de ajustamento médio a essa nova regra por parte das administrações estaduais. Por sua vez, a tabela 2 desmembra as médias de execução entre as secretarias estaduais e municipais, responsáveis pelo PNAE em suas respectivas jurisdições, por região brasileira. Apenas a região Sul demonstra índices similares de execução percentual da compra de produtos da agricultura entre secretarias estaduais e municipais, com ambos alcançando o patamar médio no período de 34,4%. Em todas as demais regiões, as médias municipais superaram as estaduais. Contudo, é possível observar que os estados apresentaram maior velocidade no crescimento dessas compras nos últimos anos, sobretudo a partir de 2018, o que permitiu diminuir as diferenças entre as médias para toda a série analisada.

GRÁFICO 3

Nível de compra de produtos da agricultura familiar com repasses financeiros do PNAE – Brasil e secretarias estaduais e municipais (2013-2019)
(Em %)



Fonte: Dados abertos/FNDE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset?q=pnae>.
Elaboração do autor.

TABELA 2
Nível de compra de produtos da agricultura familiar com repasses financeiros do PNAE por Grandes Regiões – secretarias estaduais e municipais (2013-2019)
 (Em %)

Localidades	Anos							Média total no período	
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019		
	Municípios	31,2	20,0	19,3	20,8	23,0	31,4	30,4	25,4
Centro-Oeste	Estados	38,1	12,3	14,3	13,9	16,3	24,6	29,1	22,1
	Total	33,5	17,6	17,7	18,1	20,3	28,6	29,8	23,9
	Municípios	17,3	20,5	22,1	23,4	23,7	36,5	38,3	26,2
Nordeste	Estados	11,1	11,1	13,1	16,9	15,2	25,4	31,1	19,5
	Total	14,6	16,9	18,6	21,3	20,2	32,3	33,6	23,0
	Municípios	20,4	23,9	22,0	25,9	29,4	35,8	49,3	30,3
Norte	Estados	12,3	19,6	10,9	23,2	33,4	28,2	58,4	29,0
	Total	19,8	23,4	21,9	25,5	29,2	34,7	47,7	29,5
	Municípios	31,1	37,1	32,4	29,0	28,2	39,2	36,4	33,1
Sudeste	Estados	11,9	14,2	15,2	14,6	11,9	19,6	28,0	16,5
	Total	13,9	16,6	17,7	16,9	15,2	24,6	29,1	22,6
	Municípios	24,0	36,7	36,7	29,8	34,7	43,4	41,2	34,4
Sul	Estados	19,2	32,7	26,4	25,2	26,7	45,6	52,0	34,4
	Total	21,6	34,8	31,7	27,8	30,8	44,3	47,5	37,1

Fonte: Dados abertos/FNDE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset?q=pnae>.

Mais recentemente, tem sido observada em alguns estados a estruturação de sistemas próprios de compras públicas de produtos da agricultura familiar. Entre eles, pode-se citar: o Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS) em São Paulo, criado em 2011; o Programa de Aquisição da Produção da Agricultura (Papa-DF), do Distrito Federal, em 2012; o Compra Coletiva, do Rio Grande do Sul, em 2012; o PAA Familiar, de Minas Gerais, em 2013; o Programa Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (Peaaf), do Mato Grosso, em 2015; e, mais recentemente, o Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Pecafes), no Rio Grande do Norte, em

2019.¹⁹ Resta saber, como questão para estudos futuros, se o esforço de aprovação dessas leis tem se refletido em esforço adicional concreto na comercialização de produtos da agricultura familiar para programas alimentares estaduais, em que o PNAE é, certamente, o principal canal para essa realização, tanto em função de sua dimensão financeira quanto por sua necessária continuidade para o atendimento da rede pública de ensino.

4 CONCLUSÃO

A coordenação federativa para a implementação de políticas nacionalmente parametrizadas, a exemplo do PNAE, envolve uma complexa engrenagem de interesses situados entre os níveis de poder administrativo no Brasil. Conforme exposto amplamente na literatura sobre essa temática, o sistema institucional do federalismo brasileiro contém lacunas e ambiguidades que abrem espaço para uma diversidade de trajetórias possíveis de implementação de políticas públicas. Essa diversidade pode ser observada tanto em setores de intervenção mais amplos quanto em mecanismos específicos de uma determinada política, sobretudo quando esses mecanismos advêm de um processo de inovação programática definida pela inserção de novas camadas normativas.

Neste estudo, buscou-se abordar uma diretriz bem específica de um programa setorial – a compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar –, de modo a enfatizar a dificuldade em se fazer valer da autoridade federal normativa do Executivo para a implementação de uma decisão nos distintos recortes territoriais do país.

Como foi possível observar, inovações normativas em programas nacionais de execução descentralizada dependem muito da incorporação dos interesses e das demandas de governos subnacionais no seu processo operacional, sem desconsiderar a própria variabilidade estrutural existente entre eles (de natureza institucional, socioeconômica, demográfica, espacial etc.). Por esse motivo, a trajetória de adequação das UFs em relação à regra de compras do PNAE, prevista na Lei nº 11.947/2009, se mostrou bastante heterogênea no território nacional.

Essa heterogeneidade ficou marcada tanto entre os níveis administrativos quanto dentro de cada nível. No primeiro caso, houve maior velocidade de adequação por parte das secretarias municipais, sobretudo porque elas já operavam regularmente com o programa nos sistemas de educação infantil e ensino fundamental. Por sua vez, a expansão do PNAE em direção ao ensino médio, em decorrência da Lei nº 11.947/2009, não foi trivial – não apenas pelo volume de alunos a ser incluído, mas também pelo fato de o ensino médio e o EJA serem

19. Outros estados também iniciaram discussões sobre a normatização de programas próprios, como Santa Catarina, Bahia, Maranhão e Goiás (Bonduki, 2017).

fundamentalmente redes estaduais, que até então não lidavam diretamente com o PNAE. Esse grau de dificuldade não pode ser subestimado, uma vez que o ponto de partida de estados e municípios para a readequação normativa exigida não foi equivalente.

Quanto à heterogeneidade em cada nível de poder federativo (estadual e municipal), algumas EEx se mostraram mais eficientes que outras no cumprimento dessa regra. Também foi possível identificar discrepâncias marcantes entre as médias regionais. Por um lado, destaque para a região Sul, que apresentou as maiores médias de aquisição da agricultura familiar, tanto entre secretarias municipais quanto estaduais. Por outro lado, as secretarias estaduais do Nordeste e as secretarias municipais do Centro-Oeste tiveram as menores médias em comparação com seus pares regionais. Contudo, não estava no escopo deste estudo analisar as causas determinantes dessas diferenças em termos de velocidade de assimilação administrativa.

No que se refere à evolução agregada nacional dos percentuais de compra da agricultura familiar, ao se levar em conta toda a série analisada, de 2013 a 2019, os indicadores demonstraram ter havido um avanço contínuo em relação ao patamar mínimo previsto de 30%, chegando inclusive a superá-lo a partir de 2018. Consequentemente, os valores destinados à aquisição desses produtos cresceram ano após ano, consolidando um imenso mercado para esses produtos.

Essa trajetória ascendente evidencia uma série de fatores, entre os quais podem ser citados: i) o aprendizado organizacional dos atores envolvidos – FNDE e secretarias estaduais e municipais, pelo lado da demanda, cooperativas e organizações representativas de agricultores familiares, pelo lado da oferta – quanto ao atendimento dos procedimentos necessários; ii) os ajustes graduais dos instrumentos para a viabilização das compras nas respectivas jurisdições; e iii) a maior pressão dos órgãos centrais de comando e de controle sobre os processos administrativos do PNAE. Contudo, tais elementos precisam ser mais bem estudados e testados empiricamente para que se possa compreender melhor a capacidade explicativa de cada um, dada toda a complexidade operacional que caracteriza o programa em nível nacional.

Vale destacar também que o contexto analisado refere-se ao período anterior à pandemia de covid-19, uma vez que a divulgação dos dados a partir de 2020 está sendo restrita por parte do FNDE, em função das alterações nos calendários escolares e nas sistemáticas de oferta de alimentação escolar entre as UFs no período pandêmico.²⁰ Assim que esses dados estiverem disponíveis, sua avaliação será então

20. Lembrando que a Lei nº 13.987/2020, seguida da Resolução do FNDE nº 6/2000, autorizaram, em caráter emergencial, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE diretamente às famílias dos alunos matriculados na rede pública de ensino básico durante o período da pandemia de covid-19. Para mais informações sobre políticas de abastecimento alimentar durante a pandemia no Brasil, ver Valadares *et al.* (2022b).

de grande valia para identificar novos aspectos operacionais do programa, tais como: mecanismos adotados para o atendimento ou a flexibilização dessa regra; manutenção ou possíveis discontinuidades do crescimento da participação da agricultura familiar como fornecedora de produtos para a alimentação escolar em todo o país; principais produtos que estão sendo adquiridos e o grau de contribuição destes para a segurança alimentar e nutricional dos alunos beneficiados; impactos dessas compras em diferentes níveis de análise (qualidade da aprendizagem, estrutura produtiva dos agricultores familiares, dinâmica das economias locais etc.), entre outros.

Logo, há ainda uma ampla agenda de pesquisa a ser desenvolvida sobre o tema. Ademais, as análises em torno do PNAE e seu arranjo institucional possuem considerável relevância para o campo de estudos sobre implementação de políticas públicas no Brasil, o que demonstra o caráter multidisciplinar que ele evoca, conforme demonstrado em Silva (2021).

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, M.; LÍCIO, E. Papel da União na coordenação federativa da política de educação básica. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020.
- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.
- AFONSO, J. R. R.; LUKIC, R. M.; CASTRO, K. P. ICMS: crise federativa e obsolescência. **Revista Direito GV**, v. 14, n. 3, p. 986-1018, 2018.
- ARAÚJO, V. Federalismo, centralização e diferenças regionais: o padrão de desigualdade das políticas não reguladas do Brasil pós-1988. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 8, n. 1, p. 63-99, 2015.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2012.
- BASTIAN, L.; ALVES, F.; SILVA, S. P. Análise das redes sociais no Programa Nacional de Alimentação Escolar: aspectos relacionais da aquisição de produtos da agricultura familiar. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 63, 2022.
- BONDUKI, M. R. C. **Entre chicotes e cenouras orgânicas: cooperação, coerção e coordenação na implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2017.

CALDERÓN, P. G.; GRISA, C. Actores, redes y alimentos: la participación de la agricultura familiar y campesina en la alimentación escolar del Brasil y Colombia. **Revista Redes**, v. 24, n. 1, p. 62-80, 2019.

D'ÁVILA, C.; SILVA, S. P. Segurança alimentar e desenvolvimento local: uma análise dos resultados do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Minas Gerais. **Revista de Políticas Públicas**, v. 15, n. 2, 2011.

FERREIRA, D. M. *et al.* Perception of the operating agents about the Brazilian National School Feeding Program. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 53, 2019.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2013.

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.

LÍCIO, E.; PONTES, P. Papel dos governos estaduais no ensino fundamental: coordenação intergovernamental importa? *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020.

LÍCIO, E. C. *et al.* **O que fazem – ou deveriam fazer – os governos estaduais na gestão das políticas sociais?** Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2695).

LIMA, L. D. *et al.* O pacto federativo brasileiro e o papel do gestor estadual no SUS. *In*: UGÁ, M. A. D. *et al.* (Org.). **A gestão do SUS no âmbito estadual: o caso do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2010.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. M. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015.

MACHADO, P. M. *et al.* Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 23, n. 12, 2018.

MARTÍNEZ-MILÁN, M. A. *et al.* Sustainable and nutritional recommendations for the development of menus by school food services in Spain. **Foods**, v. 11, n. 24, 2022.

MORGAN, K.; SONNINO, R. **The school food revolution**. London: Earthscan, 2008.

MOSSMANN, M. P. *et al.* Interface between family farming and school seeding: barriers and coping mechanisms from the perspective of different social actors in Southern Brazil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 2, 2017.

PAULA, S. R. *et al.* **A inserção da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar**: impactos na renda e na atividade produtiva. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, n. 2884).

PERIN, G. *et al.* **A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**: uma análise da trajetória de implementação, benefícios e desafios. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2691).

REZENDE, F. (Org.). **O federalismo brasileiro em seu labirinto**: crise e necessidade de reformas. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2013.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.

SOUZA, C. Federalismo e capacidades estatais: o papel do estado-membro na política de assistência social. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018.

SAMBUICHI, R. H. *et al.* **Políticas agroambientais e sustentabilidade**: desafios, oportunidades e lições aprendidas. Brasília: Ipea, 2014.

SAMBUICHI, R. H. R.; SILVA, S. P. **Vinte anos de compras da agricultura familiar**: um marco para as políticas públicas de desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional no Brasil. Brasília: Ipea, 2023.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1953).

SILVA, S. P. **A agricultura familiar e suas múltiplas interações com o território**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2076).

SILVA, S. P. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa**: visões sobre a experiência brasileira. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2358).

SILVA, S. P. **Trajетória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2529).

SILVA, S. P. **Panorama da produção acadêmica sobre alimentação escolar e agricultura familiar no Brasil**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2656).

SILVA, S. P. **Descentralização federativa e desafios de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar**: uma análise pós-Lei nº 11.947/2009. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2762).

SILVA, S. P.; CIRÍACO, J. S. **Determinantes da compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**: uma análise para os municípios brasileiros (2013-2019). Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão). No prelo.

SOARES, P.; CABALLERO, P.; DAVÓ-BLANES, M. C. Compra de alimentos de proximidad en los comedores escolares de Andalucía, Canarias y Principado de Asturias (Spain). **Gaceta Sanitaria**, v. 31, n. 6, p. 446-452, 2017.

VALADARES, A. A. **O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)**: uma revisão bibliográfica (2009-2019). Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2706).

VALADARES, A. A. *et al.* O desempenho recente das políticas de compras públicas da produção da agricultura familiar. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, v. 19, 2019.

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, 2022a. (Texto para Discussão, n. 2728).

VALADARES, A. A. *et al.* Agricultura familiar e abastecimento alimentar no contexto da covid-19: uma abordagem das ações públicas emergenciais. *In*: SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022b.

APÊNDICE A

TABELA A.1

Valor per capita para repasse do PNAE por modalidade de ensino (2000-2023)
(Em R\$)¹

Ano	Modalidade de ensino							
	Creche	Pré-escola	Ensino fundamental	Indígena e quilombola	Ensino médio	EJA	Mais Educação ²	Tempo integral ³
2000	-	0,06	0,13	-	-	-	-	-
2001	-	0,06	0,13	0,13	-	-	-	-
2002	-	0,06	0,13	0,13	-	-	-	-
2003	0,18	0,13	0,13	0,34	-	-	-	-
2004	0,18	0,15	0,15	0,34	-	-	-	-
2005	0,18	0,18	0,18	0,34	-	-	-	-
2006	0,22	0,22	0,22	0,44	-	-	-	-
2007	0,22	0,22	0,22	0,44	-	-	-	-
2008	0,22	0,22	0,22	0,44	-	-	0,66	-
2009	0,44	0,22	0,22	0,44	0,22	0,22	0,66	-
2010	0,60	0,30	0,30	0,60	0,30	0,30	0,90	-
2011	0,60	0,30	0,30	0,60	0,30	0,30	0,90	-
2012	1,00	0,50	0,30	0,60	0,30	0,30	0,90	-
2013	1,00	0,50	0,30	0,60	0,30	0,30	0,90	1,00
2014	1,00	0,50	0,30	0,60	0,30	0,30	0,90	1,00
2015	1,00	0,50	0,30	0,60	0,30	0,30	0,90	1,00
2016	1,00	0,50	0,30	0,60	0,30	0,30	0,90	1,00
2017	1,07	0,53	0,36	0,64	0,36	0,32	1,07	1,07
2018	1,07	0,53	0,36	0,64	0,36	0,32	1,07	1,07
2019	1,07	0,53	0,36	0,64	0,36	0,32	1,07	1,07
2020	1,07	0,53	0,36	0,64	0,36	0,32	1,07	1,07
2021	1,07	0,53	0,36	0,64	0,36	0,32	1,07	1,07
2022	1,07	0,53	0,36	0,64	0,36	0,32	1,07	1,07
2023 ⁴	1,37	0,72	0,50	0,86	0,50	0,41	1,37	1,37

Fonte: Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE). Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Valores correntes.

² O Programa Mais Educação foi instituído por meio do Decreto nº 7.083/2010.

³ Estudante com permanência mínima de sete horas na escola ou em atividades escolares.

⁴ Novos valores definidos pela Resolução FNDE nº 2, de 10 de março de 2023.

Obs.: PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar; e EJA – educação de jovens e adultos.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Brena Rolim Peixoto da Silva

Cayo César Freire Feliciano

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Natália de Oliveira Ayres

Capa

Andrey Tomimatsu

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO