

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2728

**DA REGRA AOS FATOS:
CONDICIONANTES DA AQUISIÇÃO
DE PRODUTOS DA AGRICULTURA
FAMILIAR PARA A ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR EM MUNICÍPIOS
BRASILEIROS**

**ALEXANDRE ARBEX VALADARES
FABIO ALVES
LILLIAN BASTIAN
SANDRO PEREIRA SILVA**



**DA REGRA AOS FATOS: CONDICIONANTES
DA AQUISIÇÃO DE PRODUTOS
DA AGRICULTURA FAMILIAR
PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM
MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

ALEXANDRE ARBEX VALADARES¹

FABIO ALVES²

LILLIAN BASTIAN³

SANDRO PEREIRA SILVA⁴

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail:* <alexandre.valadares@ipea.gov.br>.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Disoc/Ipea. *E-mail:* <fabio.alves@ipea.gov.br>.

3. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea. *E-mail:* <lillianbastian12@gmail.com>.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail:* <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, 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.

Presidente

CARLOS VON DOELLINGER

Diretor de Desenvolvimento Institucional
MANOEL RODRIGUES JUNIOR

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**
FLÁVIA DE HOLANDA SCHMIDT

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
JOSÉ RONALDO DE CASTRO SOUZA JÚNIOR

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
NILO LUIZ SACCARO JÚNIOR

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de
Inovação e Infraestrutura**
ANDRÉ TORTATO RAUEN

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
LENITA MARIA TURCHI

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e
Políticas Internacionais**
IVAN TIAGO MACHADO OLIVEIRA

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
ANDRÉ REIS DINIZ

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

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2022

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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 da Economia.

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

JEL: H83; J23.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2728>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	6
2 SELEÇÃO DE MUNICÍPIOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	8
3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	13
4 FATORES DE SUCESSO E ENTRAVES PARA A INCLUSÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO PNAE	36
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
REFERÊNCIAS	48

SINOPSE

Políticas públicas de abrangência nacional no contexto do federalismo brasileiro guardam em si uma diversidade de desafios para sua implementação, dada a complexidade de contextos em que se defrontam e a magnitude territorial de sua abrangência. O tema da alimentação escolar, estruturado em torno do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), presente em todos os municípios, defronta-se amplamente com esses desafios. Este estudo se propôs a levantar diferentes respostas administrativas, políticas e institucionais adotadas, no âmbito da aplicação local dos recursos federais transferidos pelo PNAE, para promover a compra de alimentos advindos da agricultura familiar, por efeito do art. 14 da Lei nº 11.947/2009. Para tanto, foram escolhidos quatro municípios – Bonfinópolis de Minas e Brasilândia de Minas, no estado de Minas Gerais; e Ourém e Santa Izabel do Pará, no Pará – que embora possuam características geográficas similares, registram desempenhos discrepantes no atendimento dessa nova regra. Os casos analisados expressam um conjunto de métodos orientados à compreensão das dinâmicas que cercam o Estado em ação, demonstrando aspectos concretos sobre os desafios e os potenciais associados à inserção desse público em mercados institucionais, ao mesmo tempo que enfatizam fatores possíveis para a potencialização desse instrumento no território brasileiro.

Palavras-chave: alimentação escolar; agricultura familiar; gestão pública; federalismo; desenvolvimento local.

ABSTRACT

Public policies of national scope in the context of Brazilian federalism contain a diversity of challenges for their implementation, given the complexity of the contexts in which they face and the territorial magnitude of their scope. The theme of school feeding, structured around the National School Feeding Program (PNAE), present in all municipalities, is largely faced with these challenges. This study proposed to raise different administrative, political and institutional responses adopted, within the scope of the local application of federal resources transferred by the PNAE, to promote the purchase of food from family farming, pursuant to article 14 of Law No. 11,947/2009. For this purpose, four municipalities were chosen – Bonfinópolis de Minas and Brasilândia de Minas, in the state of Minas Gerais, and Ourém and Santa Izabel do Pará, in Pará – which, despite having similar geographic characteristics, record different performances in complying with this new rule. The cases analyzed express a set of methods aimed at understanding the dynamics surrounding the State in action, demonstrating concrete aspects of the challenges and potentials associated with the insertion of this public in institutional markets, while emphasizing possible factors for the potentialization of this instrument in Brazilian territory.

Keywords: school feeding; family farming; public administration; federalism; local development.

1 INTRODUÇÃO

No contexto do federalismo brasileiro, as políticas públicas de abrangência nacional guardam em si uma diversidade de desafios para sua implementação, dada a complexidade de contextos em que se defrontam e a magnitude territorial de sua abrangência. O tema da alimentação escolar, estruturado em torno do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), defronta-se amplamente com esses desafios.

Presente em todos os municípios brasileiros, o PNAE alcança, em períodos regulares do calendário escolar, uma média diária superior a 40 milhões de estudantes, o que o faz ser reconhecido como um dos maiores programas de alimentação do mundo e exige do poder público um considerável conjunto de recursos orçamentários (em torno de R\$ 4 bilhões anuais, considerando somente os repasses financeiros do governo federal), humanos e tecnológicos para garantir sua efetivação (Silva, 2020; Valadares *et al.*, 2019). Tal dimensão lhe confere também um caráter estratégico para assegurar níveis satisfatórios de segurança alimentar e nutricional em todas as Unidades da Federação (UFs), além de contribuir para o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) da população.¹

Em termos de estrutura decisória, a União é o ente responsável pela normatização geral e pelo monitoramento de sua implementação, a execução financeira ocorre de forma descentralizada. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal responsável pela gestão do PNAE, repassa os recursos orçamentários aos demais entes federativos para a compra de gêneros alimentícios, cujos valores são calculados em função do número de estudantes matriculados na rede pública em cada modalidade de ensino, cabendo às unidades executoras realizarem anualmente a prestação de contas desses recursos.

Uma mudança no marco regulatório do PNAE, decorrente da Lei nº 11.947/2009,² adicionou a obrigatoriedade dos entes federativos destinarem no mínimo 30% dos recursos repassados pelo FNDE para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar (Silva, 2020). Os efeitos esperados, cuja pedra de toque é a garantia de compra pública da produção, passam pela estruturação produtiva e pela consequente melhoria da renda das famílias rurais, qualificando a ideia de *desenvolvimento sustentável* como diretriz proposta pela Lei nº 11.947/2009 (Brasil, 2009, art. 2º, V).

1. Valadares *et al.* (2020) mostraram que o PNAE foi um dos programas de alimentação mobilizados pelas unidades federativas brasileiras durante o início da pandemia de covid-19 para enfrentar o desafio da insegurança alimentar no Brasil.

2. Complementada pela Resolução do CD/FNDE nº 38/2009.

Com isso, a nova legislação instituiu uma interface promissora entre alimentação escolar e produção local, sobretudo pela abertura de um mercado institucional de alimentos até então pouco acessível a esse público específico. A perspectiva de compras públicas para os produtos da agricultura familiar tem como referência inicial a criação pelo governo federal do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em 2003, que desde então se tornou instrumento para o estímulo à produção e à geração de renda das famílias beneficiárias (Valadares *et al.*, 2019; Perin *et al.*, 2021; Cavalcanti, Marjotta-Maistro e Lima, 2021).

A universalidade do acesso dos alunos da rede pública de educação básica à alimentação escolar é uma diretriz presente na Lei nº 11.947/2009, e compete ao poder público garantir a oferta constante e regular de alimentos às escolas. Nesse sentido, a conexão entre agricultura familiar e alimentação escolar surge também como um caminho para a promoção de hábitos alimentares saudáveis, com cardápios de melhor qualidade nutricional no dia a dia de crianças e adolescentes de todo o país. Existe na literatura uma gama de estudos que apontam para os ganhos que essa conexão pode agregar à política pública (Gabriel *et al.*, 2012; Gonçalves *et al.*, 2015; Paiva, Freitas e Santos, 2012; Soares *et al.*, 2018; Trivellato *et al.*, 2019).

Apesar disso, a adesão dos municípios a esse dispositivo, embora crescente no decorrer dos primeiros anos de vigência, ainda não se deu na proporção requerida em lei (gráfico 1). Tal fato pode ser problematizado sob uma miríade de dimensões, dado o caráter intersetorial que remete à operacionalização do PNAE e a diversidade que caracteriza o público dos agricultores familiares em suas múltiplas interações com os contextos territoriais sobre os quais se insere (Silva, 2013; 2021). Ademais, a Lei nº 11.947/2009, ao destinar o mínimo de 30% dos recursos transferidos pelo FNDE para a aquisição de produtos da agricultura familiar (Brasil, 2009, art. 14), não estabeleceu sanções rígidas para o caso de inobservância e tampouco gera incentivos atraentes para o seu cumprimento. Logo, o êxito dessa norma torna-se dependente de diversos fatores a serem observados no cotidiano da administração pública municipal, o que faz com que seu alcance e seus efeitos destoem ao longo do território nacional.

Por sua vez, há estudos que ressaltam a relevância das interações sociais nas diversas etapas de implementação do PNAE, capazes de influenciar a magnitude da introdução de gêneros alimentícios dos agricultores familiares (Bastian *et al.*, 2022; Freitas e Freitas, 2020; Sá *et al.*, 2017). Desse modo, as relações que caracterizam o programa no nível do município são bastante relevantes para sua *incidência territorial* (Silva, 2014) – isto é, a forma como o corpo normativo de políticas nacionais se adapta às condições objetivas nas distintas realidades locais –, seja de forma isolada seja em conjunto com outras políticas de desenvolvimento rural, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o já citado PAA (Freitas, Ferreira e Freitas, 2019; Grisa e Schneider, 2014; Sambuichi *et al.*, 2019; Silva e Silva, 2011; Silva, Dias e Amorim Junior, 2015; Triches, 2015).

Com base em tais problematizações, este estudo se propôs a questionar diferentes estratégias administrativas, políticas e institucionais adotadas para promover a compra de alimentos advindos da agricultura familiar, por efeito do art. 14 da Lei nº 11.947/2009. Para tanto, foram escolhidos quatro municípios – Bonfinópolis de Minas e Brasilândia de Minas, no estado de Minas Gerais; e Ourém e Santa Izabel do Pará, no Pará. Os pares municipais selecionados em cada estado possuem proximidade geográfica, com características socioeconômicas, demográficas e ambientais parecidas, mas registram desempenhos discrepantes na execução da referida norma.

O objetivo dessa comparação entre municípios vizinhos foi justamente ressaltar o papel dos arranjos institucionais formados para constituí-los como casos considerados de sucesso – Bonfinópolis de Minas (MG) e Ourém (PA) – ou de insucesso – Brasilândia de Minas (MG) e Santa Izabel do Pará (PA) – no tocante à inclusão da agricultura familiar no PNAE. Logo, a questão orientadora de pesquisa pode ser resumida da seguinte forma: quais os principais fatores associados ao sucesso ou insucesso na inserção local de agricultores familiares no mercado do PNAE em contextos distintos da administração pública municipal brasileira?

Buscou-se, com isso, abrir a *caixa-preta* da implementação de um programa nacional no plano municipal, com base tanto nas capacidades autônomas das unidades federativas quanto no seu potencial de interatividade com outros atores locais. Os casos analisados expressam um conjunto de elementos orientados à compreensão das dinâmicas que cercam o *Estado em ação*, demonstrando aspectos concretos sobre desafios e potenciais referentes à inclusão desse segmento socioproductivo em mercados institucionais, ao mesmo tempo que demonstram fatores relevantes para a potencialização desse instrumento no território brasileiro, que visa garantir alimentação de qualidade a um amplo contingente de estudantes da rede pública de ensino.

Para tanto, o texto está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. Na seção 2, explicam-se os critérios de escolha dos casos e as técnicas utilizadas na pesquisa. Na seção 3, apresentam-se os resultados obtidos, divididos por município. Na seção 4, realiza-se uma síntese analítica geral dos elementos analisados. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

2 SELEÇÃO DE MUNICÍPIOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Após a reformulação normativa promovida pela Lei nº 11.947/2009, o orçamento federal destinado ao PNAE se elevou substancialmente para a aquisição de alimentos, saltando de R\$ 3,3 bilhões em 2009 para R\$ 4 bilhões em 2018.³ Do total de repasses do PNAE às entidades

3. Valores deflacionados para dezembro de 2018.

executoras (EEx), o conjunto dos municípios recebe em torno de 75%, enquanto estados e Distrito Federal respondem por 25%. Isso se deve ao maior número de estudantes dos ensinos infantil e fundamental matriculados em instituições públicas de ensino.⁴ Em termos da participação relativa da agricultura familiar nesse mercado institucional, os dados indicam uma evolução de 5% em 2010, início de vigência da lei, a 22% em 2017 (Silva, 2020).

A análise inicial dos dados de execução do PNAE permitiu a elaboração de uma classificação para a escolha dos municípios. Para isso, procurou-se selecionar pares de municípios vizinhos que apresentassem similaridades quanto aos indicadores territoriais e ao volume de recursos recebidos para a execução do PNAE, mas que contrastassem em relação à aquisição de alimentos da agricultura familiar.

Primeiramente, os municípios foram classificados segundo seus desempenhos em 2017,⁵ de acordo com as seguintes categorias de execução: i) alta: superior a 60% relativos à aquisição da agricultura familiar; ii) média: entre 30% e 60%; iii) baixa: entre 15% e abaixo de 30%; e iv) residual: abaixo de 15%. Foram excluídos 767 municípios com inconsistências nos dados. Dos 4.772 municípios restantes, 8% apresentaram alta execução em 2017; 41%, execução média; 24%, baixa execução; e 26%, execução residual.

O passo seguinte foi filtrar, entre os municípios com alto desempenho em 2017, aqueles que apresentaram alto desempenho desde o início da nova regra de aquisição e aqueles que, apesar do desempenho fraco no início, demonstraram um esforço bem-sucedido de incluir agricultores familiares no decorrer dos anos. A partir desses critérios, chegou-se a catorze municípios com alta execução, pré-selecionados como casos exemplares de bom desempenho de aquisição da agricultura familiar.⁶ Eles foram destacados em um mapa a fim de visualizar, em seu entorno, municípios que tenham apresentado desempenho residual em 2017. Dessa forma, foram adicionados 32 municípios à lista de pré-selecionados.

Uma nova triagem foi realizada com o conjunto de 46 municípios pré-selecionados, buscando confirmar as respectivas tendências de execução para 2018. Dessa vez, além das tabelas publicadas, foram consultadas tabulações especiais fornecidas pelo FNDE, contendo informações

4. De acordo com o Censo Escolar de 2019, dos mais de 22 milhões de estudantes do ensino fundamental da rede pública de ensino, 69% estavam matriculados em escolas municipais; e das mais de 6,5 milhões de crianças matriculadas no ensino infantil público, praticamente 100% estavam em instituições municipais.

5. Até a data de realização desta pesquisa, só estavam disponíveis para livre acesso os dados de 2011 a 2017. O FNDE forneceu os dados preliminares de 2018 para completarmos algumas análises.

6. Os mais significativos em cada região.

da aquisição do PNAE por EEx, fornecedor, tipo de fornecedor – agricultor familiar ou não – e valor da aquisição. Por fim, foram selecionados, entre os remanescentes, os pares de municípios em situações opostas de aquisição mais representativos em relação aos critérios de proximidade geográfica, similaridade no volume de recursos do PNAE e representação entre as macrorregiões.

Dadas as restrições para a elaboração do trabalho de campo, optou-se pela seleção de dois pares de municípios que apresentam características discrepantes em termos da participação da agricultura familiar no PNAE. Levando-se em conta os critérios apresentados, foram selecionados: Ourém e Santa Izabel do Pará, no estado do Pará; e Bonfinópolis de Minas e Brasilândia de Minas, em Minas Gerais. Ambos os pares apresentam similaridades na composição da agricultura familiar entre si, tanto no que se refere ao número de estabelecimentos rurais quanto ao tamanho da área ocupada. Eles também possuem números de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)⁷ similares, como mostra a tabela 1 a seguir. Quanto ao número de alunos na rede pública, a tabela 2 demonstra que, embora haja uma diferença proporcional às respectivas populações, ambos os municípios são de pequeno porte, elemento que precisa ser considerado para qualquer tentativa de generalização dos resultados.

TABELA 1

Municípios selecionados – população, estabelecimentos rurais familiares e forma de aquisição da agricultura familiar para o PNAE (2017)

Município	População	Bioma	PIB (Em R\$ milhões)	Participação da agropecuária no PIB	Estabelecimentos rurais familiares		Número de DAPs válidas
					Total	Área (hec.)	
Ourém (PA)	16.311	Amazônia	169,2	29,1	1.049	9.015	813
Santa Izabel (PA)	59.466	Amazônia	757,8	11,3	1.046	8.829	936
Bonfinópolis (MG)	5.865	Cerrado	194,9	50,4	484	24.825	241
Brasilândia (MG)	14.226	Cerrado	260,4	26,3	363	21.614	172

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<https://bit.ly/3IPft0v>>.

Elaboração dos autores.

7. A DAP é o instrumento utilizado para identificar e qualificar as unidades familiares de produção agropecuária e suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas. No nível federal, ela é gerenciada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Esta declaração é considerada uma identificação geral da condição de agricultor familiar, com dados pessoais dos donos da terra, dados territoriais e produtivos do imóvel rural e da renda da família, e possibilita àquela unidade familiar pleitear uma série de políticas públicas de incentivo à produção e geração de renda. Sua vigência é de dois anos, podendo ser renovada sempre por igual período.

TABELA 2**Municípios selecionados – dados de referência ao PNAE (2017)**

Alunos	Bonfinópolis de Minas (MG)	Brasilândia de Minas (MG)	Ourém (PA)	Santa Izabel do Pará (PA)
Total	1.532	4.354	5.393	17.666
Creche/pré-escola	219	673	913	2.510
Ensino fundamental	663	2.231	3.041	10.105
Ensino médio	212	648	873	3.023
Educação de jovens e adultos (EJA)	364	613	566	2.028
Educação especial	74	189	–	–
Repasso do FNDE (R\$)	71.220,40	133.966,40	466.226,00	1.657.155,60

Fonte: FNDE. Disponível em: <<https://bit.ly/30rpqjj>>.

Elaboração dos autores.

A tabela 3 apresenta os valores de execução percentual sobre os repasses para o PNAE, bem como a classificação dos municípios selecionados conforme o desempenho em 2017. De maneira complementar, o gráfico 1 mostra a evolução do desempenho de cada um deles no tocante ao percentual de aquisição da agricultura familiar, comparando com a linha de evolução média do conjunto de municípios brasileiros. Embora a média nacional se manteve abaixo dos 30%, verifica-se uma tendência de crescimento, o que pode indicar uma curva positiva de aprendizado. De todo modo, é digno de nota que, em 2017, metade dos municípios brasileiros adimplia essa cota (ou a superava), e que 86% deles compravam, em alguma proporção, alimentos da agricultura familiar para o PNAE. Essa adesão incompleta, mas expressiva, permite considerar que a referida lei não foi vista, pela maioria dos gestores municipais, como entrave para a realização do direito à alimentação escolar dos seus estudantes da rede pública de ensino. No caso dos municípios selecionados, é possível observar, no fim da série, que Ourém e Bonfinópolis encontram-se bem acima da média nacional, o oposto acontece com Santa Izabel e Brasilândia.

TABELA 3**Dados de execução do PNAE – aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar**

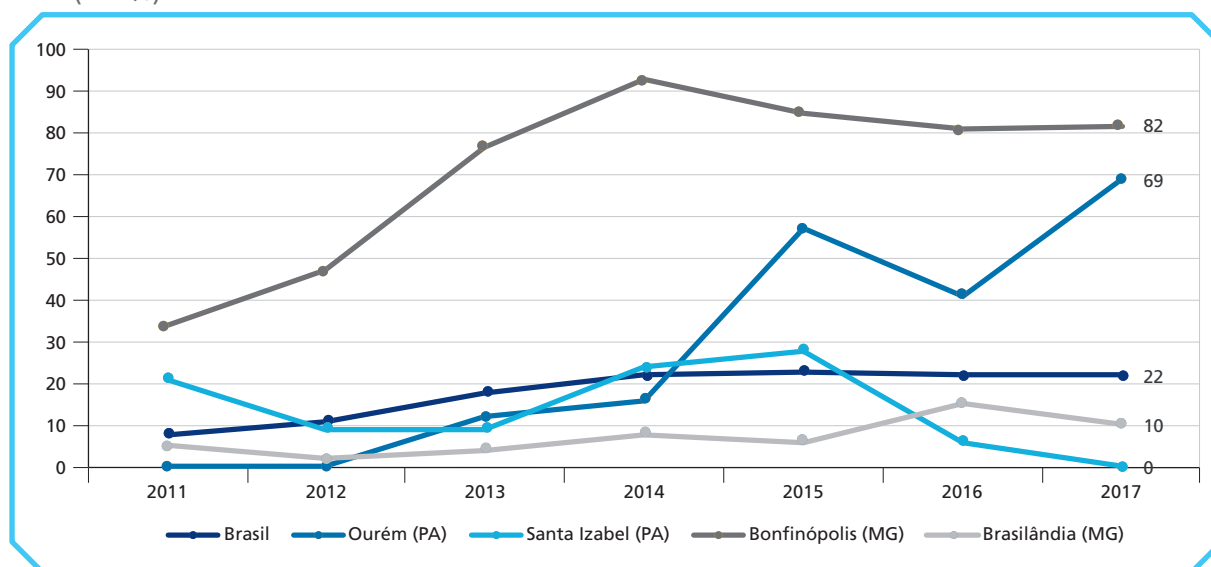
Entidade executora	Aquisição da agricultura familiar (%)							Desempenho em 2017	Média anual (%)	Forma de aquisição da agricultura familiar
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017			
Ourém (PA)	0	0	12	16	57	41	69	Alto	27,9	Individual
Santa Isabel (PA)	21	9	9	24	28	6	0	Baixo	13,7	
Bonfinópolis (MG)	34	47	77	93	85	81	82	Alto	71,1	Central de associações
Brasilândia (MG)	5	2	4	8	6	15	10	Baixo	7,1	

Fonte: FNDE. Disponível em: <<https://bit.ly/3tDRTPd>>. Acesso em: 13 jan. 2022.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 1**Dados de execução do PNAE – aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar (2011-2017)**

(Em %)



Fonte: FNDE. Disponível em: <<https://bit.ly/3qJmFEA>>. Acesso em: 13 jan. 2022.

Elaboração dos autores.

A coleta de dados consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas, entre dezembro de 2020 e janeiro de 2021, junto a atores-chave dos quatro municípios, cuja escolha seguiu a estratégia de seleção estratificada não randômica, segundo a qual o pesquisador identifica subcategorias relevantes para o estudo e, dessa forma, assegura a diversidade dos respondentes a partir dessas características (Lotta e Pires, 2020). Logo, as entrevistas com os responsáveis

TEXTO para DISCUSSÃO

(direta e indiretamente) pela execução do PNAE cumpriram papel relevante na construção de um entendimento mais acurado do programa, pois revelaram elementos explicativos não captáveis pelos dados administrativos, além de dar concretude e vivacidade aos processos analisados nos diferentes recortes territoriais selecionados.

Entre os grupos entrevistados estão: nutricionistas; representantes do órgão gestor municipal e da pasta de agricultura; técnicos de assistência técnica e extensão rural (Ater); representantes do Conselho de Alimentação Escolar (CAE); e dirigentes de entidades representativas de agricultores familiares, como Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), associações e cooperativas. Além desses, foram entrevistados pesquisadores de instituições de ensino superior (IES) que atuam com a temática da alimentação escolar e/ou da agricultura familiar. As narrativas coletadas (ao todo 26 depoimentos) estão indicadas no quadro 1. A escolha de atores com diferentes funções, graus de responsabilidade e interesses na execução do PNAE possibilita maior robustez nas análises, permitindo contrastar os depoimentos coletados.

QUADRO 1

Lista de entrevistados por município

Bonfinópolis de Minas (MG)	Brasilândia de Minas (MG)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Representante da Secretaria Municipal de Educação; 2. Representante da Secretaria Municipal de Agricultura; 3. Nutricionista; 4. Representante da cooperativa dos agricultores; 5. Extensionista da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater); e 6. Representante do STR. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Representante da Secretaria Municipal de Educação; 2. Nutricionista; 3. Representante do CAE; 4. Representante de associação de assentados da reforma agrária; e 5. Representante do STR.
Ourém (PA)	Santa Izabel do Pará (PA)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Representante da Secretaria Municipal de Educação; 2. Representante da unidade responsável pela alimentação escolar; 3. Representante do CAE; 4. Representante de associação comunitária; e 5. Extensionista da Emater. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Representante da Secretaria Municipal de Educação; 2. Representante da unidade responsável pela alimentação escolar; 3. Representante do CAE; 4. Representante de cooperativa de agricultores; 5. Extensionista da Emater; 6. Nutricionista; e 7. Representante do STR.

Elaboração dos autores.

3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção, cada município pesquisado é abordado individualmente, configurando quatro casos de implementação local do PNAE. São descritos os respectivos processos e arranjos institucionais para a aquisição da alimentação escolar, com base nas informações obtidas nos depoimentos,

buscando enfatizar fatores que explicam o êxito ou o fracasso do atendimento à regra de inserção da agricultura familiar. As transcrições de trechos dos depoimentos somente terão a identificação do papel do entrevistado quando sua posição como ator na implementação do programa ofereça um reforço para o argumento apresentado.

3.1 Bonfinópolis de Minas

Este município tem se destacado positivamente no que diz respeito ao atendimento à exigência legal de aquisição de produtos da agricultura familiar com recursos do PNAE, conforme demonstrado anteriormente no gráfico 1. Ao longo do período 2011-2017, Bonfinópolis de Minas registrou um percentual anual médio de 71,1% de destinação dos repasses do PNAE à aquisição desses produtos. Em 2017, essa proporção chegou a 82%, maior percentual da série.

As entrevistas realizadas permitem afirmar que o município possui base ampla, coesa e bem organizada de agricultores familiares, entre pequenos produtores e assentados, espalhados em dezesseis comunidades e com uma forte tradição associativa – tanto em termos políticos, isto é, relativos à busca coletiva de soluções para problemas comuns, quanto em termos produtivos. Nesse sentido, a implantação da regra de compra da produção agrícola familiar não apenas se beneficiou desse contexto organizativo prévio como contribuiu também para consolidá-lo e aperfeiçoá-lo.

Um dos efeitos dessa tradição foi o crescimento da relevância política da agricultura familiar. A partir das entrevistas, foi possível depreender que representantes dos agricultores têm ocupado posições na administração municipal, bem como em conselhos vinculados às políticas de desenvolvimento rural ou de alimentação escolar nos últimos anos. Essa circunstância permitiu que uma articulação abrangente pudesse ser construída entre poder público, entidades representativas, Emater e profissionais ligados à execução do PNAE – diretores(as), nutricionistas e cantineiras.

As políticas municipais de apoio à agricultura familiar mostram-se ser também componente fundamental da trajetória bem-sucedida do PNAE em Bonfinópolis, que por sua vez, refletem o reconhecimento da importância econômica do setor para a cidade. Logo, essas duas dimensões – articulação institucional no âmbito da municipalidade e políticas públicas locais de apoio à agricultura familiar – explicam, portanto, grande parte do sucesso do PNAE em Bonfinópolis, especialmente no tocante à compra direta de produtos desse público.

Quanto à articulação institucional no nível local, um conjunto de elementos merece ser analisado. Primeiramente, destaca-se a estreita colaboração entre as secretarias municipais de Educação (Semed) e de Agricultura (Seagri). Essa relação engloba também a Emater local e se caracteriza

TEXTO para **DISCUSSÃO**

por uma dinâmica dialógica entre as secretarias e as entidades representativas dos agricultores, tais como o sindicato e, sobretudo, a central de associações e a cooperativa do município. Fica patente, a partir das informações levantadas, que o eixo principal de funcionamento do PNAE em Bonfinópolis é essa articulação entre secretarias, unindo o órgão que centraliza as compras – a Semed – com o órgão que identifica a capacidade de oferta de alimentos e mobiliza a participação dos agricultores familiares no programa – a Seagri. Tal relação de parceria assenta-se numa diretriz reiterada pelos entrevistados: o compromisso em comprar o máximo possível de produtos da agricultura familiar, não apenas para atender à proporção mínima de 30%. “O que a gente consegue comprar da agricultura familiar, a gente compra tudo. E deixa para comprar, como outros itens, somente o que nós não temos. O que a agricultura familiar pudesse oferecer, eles [a prefeitura] compravam.”

As secretarias consideram a capacidade de oferta da produção familiar agrícola do município, de tal sorte que, uma vez lançada a chamada pública, ela encontre um conjunto de potenciais fornecedores em condições de prover os alimentos necessários. Por meio dessa estratégia, a regra de compras deixa de ser uma previsão incerta, aplicada às cegas a uma realidade socioeconômica desconhecida, para ganhar efetividade e aderência às condições produtivas locais.

A Seagri apura, mediante cadastramento e mapeamento dos produtores agrícolas, quais alimentos podem ser providos ao longo do ano, em sintonia com a apuração das necessidades alimentares das escolas. Essa ação se configura, na prática, como ferramenta indispensável para o planejamento das compras em um cronograma compatível com a sazonalidade dos produtos locais. Em parceria com a Emater, a Seagri também monitora a situação documental dos produtores familiares, a fim de assegurar que, no lançamento da chamada pública, o maior número possível deles possa participar.

A secretaria trabalha articulando produtores e cooperativa nessa questão da comercialização. Vai ter a chamada pública, a gente tenta fazer esse levantamento com os produtores que são da cooperativa e têm esses produtos. Nós, da secretaria, já buscamos, já pesquisamos e avisamos: olha, sua DAP vai vencer em tal data, procura a Emater para não correr o risco de chegar o dia da chamada e não conseguir participar porque não está com DAP ativa. Então toda essa articulação a gente faz junto aos agricultores.

Dessa forma, a chamada pública específica para a agricultura familiar é desenhada com o objetivo de encontrar produtores capazes de atender aos requisitos formais e às necessidades de provisão das escolas – isto é, quantidade de alimentos, exigências nutricionais e frequência das entregas. Uma vez concluída a seleção, as secretarias seguem acompanhando, junto aos produtores participantes do PNAE, o planejamento das entregas e o cumprimento das condições previstas.

Quando vão lançar a chamada pública, a gente chama os produtores, os que não têm problemas com a DAP, que estão com as DAPs ativas, e mostra pra eles a chamada, a demanda. Então, eles falam: eu tenho o produto tal, o produto tal. Aí [eles] oferecem os produtos que eles vão ter e a gente monta chamada, de acordo com o que a gente vai vendo com eles e de acordo com as necessidades das escolas.

Os alimentos a serem comprados, ela [Secretaria de Educação] só comprava aquilo que a gente repassava pra ela. A gente acompanhava sempre o estoque [de alimentos das escolas] e dizia: esse mês não precisa de tal coisa, esse mês precisa de tal coisa.

Ela [a Secretaria de Agricultura] cadastra todos os produtores que querem participar. Quando ela faz o cadastro, ela já pergunta qual produto eles teriam para fazer a entrega. Aí [concluída a seleção] ela [a Secretaria de Agricultura] liga para o produtor e diz: olha, semana que vem tem a entrega de tantas dúzias de ovos.

É importante mencionar ainda que, uma vez lançada, a chamada pública é amplamente divulgada por programas de rádio e carros de som que percorrem as dezesseis comunidades rurais do município, o que contribui sobremaneira para os resultados expressivos alcançados.

Um dos efeitos positivos desse arranjo institucional diz respeito ao caráter indutor que a garantia de compra tem sobre a estruturação dos agricultores familiares. O planejamento gradual e transparente da execução do programa repercute sobre a organização produtiva desses agricultores, que têm na previsibilidade das entregas um eixo ordenador de suas atividades.

O planejamento é feito assim: [por exemplo] eu sou uma fornecedora de cenoura. Eu já tenho a estimativa de quantos quilos de cenoura eu vou precisar produzir por mês. Nós já chegamos nessa fase (...) Eles [os produtores familiares] já produzem tendo certeza de que aquele produto vai ser entregue. (...) [Enquanto] uma etapa já [é] semeada, outra já [está] em processamento.

O PNAE foi considerado pelo representante dos agricultores familiares ouvido na pesquisa como o maior mercado para essa produção em Bonfinópolis, cujo acesso é realizado coletivamente pelos produtores. Essa organização coletiva no município tem como marco a criação de associações de produtores em cada uma das dezesseis comunidades rurais, e a reunião delas em uma central de associações. Para não serem prejudicados nos critérios de priorização estabelecidos pela Resolução CD/FNDE nº 6/2020, os produtores criaram uma cooperativa, registrada com uma DAP de pessoa jurídica (PJ) emitida pela Emater, que lhes permitem atender aos requisitos da chamada pública. Portanto, os agricultores – desde que mantenham ativas suas respectivas DAPs – participam sempre como produtores associados.

TEXTO para DISCUSSÃO

Atualmente, a cooperativa possui em torno de noventa associados, incluindo muitos assentados da reforma agrária. Aqueles que participam do PNAE entregam os produtos diretamente às escolas – caso dos que atendem às exigências de acondicionamento e embalagem dos produtos – ou a uma unidade de distribuição de alimentos, que funciona em um galpão cedido pela prefeitura. A cooperativa recebe os pagamentos e os repassa aos produtores segundo as cotas correspondentes.

A estruturação coletiva da oferta e a centralização administrativa da relação dos produtores com a prefeitura têm, combinadas, uma série de implicações positivas para o funcionamento do PNAE: i) assegura-se uma escala de produção capaz de fazer frente às necessidades alimentícias das escolas ao longo do ano; ii) presta-se assistência aos agricultores que, em geral, têm dificuldade de lidar com a burocracia processual; e iii) reserva-se ao coletivo dos cooperados uma margem interna de gestão de sua capacidade produtiva.

Aqui nós temos também uma unidade de distribuição de alimentos. Então a gente tem uma estrutura bem legal, onde se faz assim, às vezes esse intercâmbio, para onde o produtor traz o produto quando não dá pra entregar direto na escola. Entrega aqui nessa Unidade e daqui é redistribuído para as escolas.

[A quantidade de alimentos produzidos pela agricultura familiar] é suficiente sim para o ano, porém, aí dependendo da safra, a gente elaborava cardápio, aí acontecia algum imprevisto que eles não conseguiam fornecer, mas aí a gente fazia a troca desses alimentos. Fazia alterações no cardápio, mas sempre preservando as quantidades de fibra, proteína e vegetais que o PNAE exige. A troca era feita dentro da agricultura familiar mesmo. Não tinha couve para oferecer, aí a gente pegava outro tipo de vegetal, mas dentro da agricultura mesmo.

Essa coesão organizativa, fortalecendo o papel político e econômico da agricultura familiar no município, encontra sua contrapartida no conjunto das políticas públicas ofertadas pela prefeitura. A maioria dos entrevistados fez referência a essas políticas, mesmo aqueles que não estavam diretamente ligados à agricultura, ressaltando o papel-chave que se atribui a elas na execução do PNAE em Bonfinópolis. Quatro iniciativas foram destacadas. Primeiro, as comunidades rurais dispõem de um trator de grade, adquirido com recursos de emenda parlamentar. A prefeitura, além disso, patrocinou um programa de correção do solo da região, considerado muito ácido. Também iniciativa da prefeitura, o projeto IrrigaBon ofereceu aos produtores um ressarcimento de R\$ 6 mil por gastos com irrigação e de mais R\$ 6 mil quando esses gastos eram investidos em fruticultura. Citou-se ainda a aquisição de equipamentos para processamento de leite para fabrico de iogurte, que segue pendente de certificação, e a criação de uma agroindústria para beneficiamento de frutas (produção de polpas), cedendo seu uso aos produtores familiares que vendem para o PNAE.

Os entrevistados reiteraram que o estímulo da prefeitura foi fundamental para a entrada desses produtores no PNAE, em contraponto às dificuldades iniciais relacionadas ao clima e ao baixo preço dos produtos agrícolas. O apoio da Emater tem sido importante também para viabilizar o acesso às linhas de crédito do Pronaf, importante para a manutenção dos investimentos em suas propriedades.

Deve-se destacar ainda que a agricultura familiar encontra em Bonfinópolis um ambiente de relativa estabilidade fundiária, sem conflitos latentes, mas ocupa parcelas menos férteis do solo, já que as melhores terras são exploradas por grandes produtores de grãos. De certa forma, o PNAE, ao mesmo tempo que contribui na alimentação servida nas escolas, gera externalidades positivas para atenuar os efeitos dessa desigualdade.

O município é essencialmente agrícola. (...) Nós temos duas realidades distintas aqui. A chapada de Bonfinópolis, que é onde eleva um pouco o IDH do município, é a produção de grãos. Lá é mais alto, onde chove mais. E tem as áreas mais fracas, que é a região do Vão, que a gente fala. No Vão são terras mais fracas e degradadas e é onde concentra mais a agricultura familiar.

A produção entregue pelos agricultores familiares às escolas inclui feijão, batata doce, cenoura, mandioca, farinha, melancia, leite, abóbora, banana, hortaliças, ovos, cebola, repolho, beterraba, alho, polpas de frutas e outros gêneros. No que diz respeito à ampliação do rol de produtos, a prefeitura também tem participação importante, como ao adquirir um resfriador de leite com capacidade para armazenar até 70 mil l/dia. Além disso, a Vigilância Sanitária local emite um Selo de Inspeção Municipal (SIM) para produtos da agricultura familiar que permite sua comercialização no município. Vale dizer que, a estruturação produtiva também permitiu aos produtores familiares escoar sua produção por outros canais de comercialização, como a feira local.

Ainda assim, a necessidade de aprovação sanitária e as dificuldades logísticas de transporte devido às grandes distâncias no município seguem como obstáculos, nos dizeres dos entrevistados. Alguns produtores, no início das operações do PNAE, enviavam seus produtos pelos ônibus escolares. Esse problema afeta especialmente o transporte de hortaliças, gênero mais perecível, mas tem implicações gerais sobre a qualidade dos alimentos. Por essa razão, a Emater procurou orientá-los com um manual de boas práticas, a par do trabalho de inspeção sanitária, a fim de ampliar o rol de produtos comercializáveis pela agricultura familiar.

Tem um trabalho de inspeção municipal aqui, que o pessoal está desenvolvendo, para tentar incluir o SIM a nível territorial. Mel inspecionado, queijo inspecionado.

O leite vende [para o PNAE], mas o frango, não, porque não tem inspeção.

TEXTO para DISCUSSÃO

A questão da aprovação sanitária é, sim, [um obstáculo], mas também a questão das distâncias. Aqui no município, tem comunidades a 50 km de distância. A questão sanitária é importante. Alimentação criança, né? Tem que trabalhar as boas práticas.

Outro problema, segundo os gestores do PNAE, é o baixo valor repassado pelo FNDE, sendo que a prefeitura efetua um aporte adicional de R\$ 10 mil a R\$ 12 mil por mês. Apesar disso, a maior parte das entrevistas realçou os benefícios gerados pelo PNAE em Bonfinópolis, nas duas *pontas* que o programa conecta: agricultura familiar e alimentação escolar. Em relação aos agricultores familiares, é destacada, primeiramente, a facilidade de comercialização criada pelo programa, o que resultou no aumento da renda familiar e acréscimo dinâmico à economia do município. Como bem afirmou a representante da Seagri: “comprando direto dos agricultores, o dinheiro circula aqui dentro do município”.

A despeito das carências tecnológicas que persistem mesmo com os melhoramentos recentes, os agricultores locais têm buscado planejar melhor a produção e investir no seu processamento para agregar valor. Além disso, os benefícios trazidos com a valorização da produção familiar incentivaram a permanência ou o retorno dos jovens à agricultura:

graças às compras públicas, começamos a ver a permanência dos jovens no campo. E a entrada deles no ensino técnico [agrícola] (Seagri).

A melhoria principal foi a permanência dos jovens no campo. Os jovens estão investindo na permanência no campo (...). Tem a abertura de uma frente de trabalho na agricultura familiar (STR).

No que concerne às mudanças trazidas à alimentação escolar, os relatos reiteraram que a entrada dos produtos da agricultura familiar melhorou a qualidade e diversificou o cardápio oferecido. Também sob tal aspecto, a articulação institucional entre as secretarias, com o protagonismo da nutricionista, se mostrou coesa e bem-sucedida. A maior presença de alimentos *in natura* e com preferência a produtos de época influenciou positivamente sobre os hábitos alimentares dos estudantes.

Quando eu começava a dar esse suporte [na alimentação escolar], eu pedia o mapa dos produtores que tem no município, qual deles poderia fornecer para tal a escola, e sempre pegava esse mapa pra ver a logística também (...). Pegava o que é que ele tinha para me fornecer ao longo do ano, aí a gente montava o cardápio em cima do que ele tinha para me oferecer, aí eu não fazia assim: “Ah, eu tô colocando tal alimento, aí eles vão procurar o agricultor para ver se ele tem ou não”, eu achava mais viável eles me fornecerem e eu montar o cardápio em cima do que eles tinham, porque eles tinham muita variedade, então não ficava uma alimentação monótona (Nutricionista).

[Com a entrada da agricultura familiar] foi observada uma grande mudança. Quando eu entrei, vi que a aceitação dos alunos em relação a vegetais era muito baixa e a composição da comida era muito gordurosa. Trabalhamos muito com as merendeiras nessa parte, para elas estarem também ajudando na educação nutricional dos alunos, na questão de aceitação desses alimentos mais nutritivos (Nutricionista).

A Semed encarregou-se de estabelecer mais proximidade entre diretores, merendeiras e nutricionista, a fim de gestar a mudança dos cardápios das escolas com a adoção de opções alimentares mais saudáveis. Desse ponto de vista, pode-se considerar que a secretaria funcionou como ponte entre escolas e agricultores familiares, cujos pilares de sustentação são: a Seagri, com políticas públicas de apoio ao produtor familiar; e a organização coletiva da agricultura familiar, com as associações nas comunidades rurais, a central de associações e a cooperativa. Tal articulação deu forma, portanto, a uma estratégia de execução do PNAE que parte da premissa de que cabe aos órgãos da prefeitura, em parceria com a Emater, criar as condições formais e produtivas necessárias para garantir a efetividade das chamadas públicas lançadas.

3.2 Brasilândia de Minas

Este município tem apresentado baixa execução do PNAE no tocante à destinação mínima de 30% dos repasses financeiros do FNDE à aquisição de produtos da agricultura familiar. Ao longo do período 2011-2017, o percentual anual médio foi de apenas 7,1%. Mesmo no ano mais bem-sucedido da série, 2016, a compra não ultrapassou 15% dos recursos (gráfico 1).

A partir dos depoimentos coletados, duas questões podem ser destacadas: i) ausência de articulação entre agricultores familiares e órgãos da administração municipal relacionados à execução do programa; e ii) ausência, nos últimos anos, de uma efetiva Secretaria Municipal de Agricultura, componente essencial para a articulação institucional, no âmbito da própria administração municipal, junto à Semed, para a aquisição de alimentos da agricultura familiar como diretriz da política de alimentação escolar.

Um dos fatores explicativos para essa desarticulação do programa no município é a fraca densidade organizativa da agricultura familiar, manifestada no fato de que a adesão ao PNAE é não apenas baixa, mas, ainda, individual. Essa condição representa, por si só, um limitador da oferta de produtos que ajuda a explicar o baixo desempenho dessa vertente em Brasilândia. Ao longo das entrevistas, não foi citada, por exemplo, a existência de uma cooperativa local de agricultores familiares.

TEXTO para **DISCUSSÃO**

Como resultado, a variedade dos produtos entregues é bastante restrita: polpa de frutas, alface, hortaliças, brócolis, couve, cheiro verde, abobrinha e mandioca. Os participantes – apenas quatro – são assentados da reforma agrária no município. Eles entregam os alimentos diretamente nas escolas com veículos ou meios próprios, o que sinaliza tanto para a precariedade da comunicação entre eles quanto para a ausência de apoio logístico pela prefeitura.

Do ponto de vista do poder público municipal, as entrevistas com representante da Semed e com a nutricionista reiteraram tentativas já feitas para atrair os agricultores familiares.

Tem sido um grande desafio [comprar da agricultura familiar]. Hoje o município não compra nem 10%, não é porque a gente não quer comprar, mas é que a gente tem muita dificuldade de trazer os agricultores pra fazer parte desse programa. Este ano fizemos uma parceria com a Emater. (...) Na reunião, tinha o técnico da Emater, o setor de compras do município, o pessoal da vigilância sanitária, mas, de agricultores, vieram três ou quatro. Aí a gente não consegue comprar. Tem uma resistência muito grande por parte dos agricultores. (...) Embora a gente tenha interesse, parece que os agricultores não querem. E os que comparecem são sempre os mesmos.

A busca por parcerias institucionais no âmbito do PNAE, como a Emater e o Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar (Cecane) da universidade de referência, é também citada nas entrevistas como parte de uma estratégia, repetida sem sucesso, de engajar os agricultores familiares locais no programa.

A articulação nossa é com a Emater, [para] que a gente fizesse uma chamada [pública] para chamar esses agricultores, mas infelizmente a participação é muito pequena. (...) A gente chama a Emater para incentivar esses produtores a vender para a prefeitura.

Já recebi visita do Cecane, que fez reunião com os agricultores, foi na prefeitura. Estamos dispostos a comprar, mas os agricultores não.

Em parte, o problema pode ser agravado não apenas pela restrita divulgação sobre os processos de aquisição, feita apenas pelo portal virtual da prefeitura, mas também pelo conteúdo formal do instrumento utilizado para atrair os agricultores familiares. As entrevistas apontaram que esse instrumento é, na prática, uma licitação, e não uma chamada pública; isto é, embora seja exclusivamente dirigida à agricultura familiar, os termos se remetem à fórmula da tomada convencional de preços ou pregão. Trata-se de uma evidente inadequação processual, que também ocorre em outros municípios, segundo os próprios relatos.

Diante da baixa adesão da agricultura familiar, a maioria dos alimentos tem sido comprada junto a atacadistas e varejistas da cidade – sobretudo os que exigem refrigeração, como leite, carne, frango e ovos – ou de municípios próximos. Recentemente, uma empresa de fora de Brasilândia, vencedora da licitação geral, passou a assumir a maior parte do fornecimento de alimentos para as escolas, com significativa preponderância de itens industrializados.

Durante muito tempo [os alimentos] vinham daqui mesmo do município, mas de uns tempos para cá têm vindo de outro município. Aqui ficava mais fácil de resolver, quando precisava trocar um produto. Quando eram os fornecedores locais [supermercados] era muito melhor. (...) Depois passou a ser essa empresa [de fora da cidade] que, além da alimentação escolar, fornece outros produtos ao município.

As entrevistas levantaram alguns indícios relevantes de análise. O primeiro, já mencionado, é a baixa organização dos agricultores familiares, como indicado em entrevista por uma representante de um dos quatro assentamentos de reforma agrária locais. Embora eles já tenham acessado o Pronaf – o que, em certas condições, funciona como um vetor de estruturação produtiva –, os produtores locais são desmobilizados e não têm articulação com prefeitura e sindicatos. No entanto, a falta de acompanhamento por parte dos órgãos públicos – técnico e social – explicaria, em alguma medida, a desorganização dos assentados.

A presidente [da associação] sempre tem que procurar as necessidades do assentamento para levar para três órgãos, que são: Emater, prefeitura e sindicato. A gente está desligado desses três órgãos. (...) Agora mesmo a gente está necessitando de um trator para abrir uma valeta e colocar uns canos de água. (...), mas tem rivalidade política [com prefeito] e complica. (...) Se a gente tivesse acompanhamento, nosso assentamento estaria crescendo.

A administração municipal tem conhecimento desse grau de desorganização dos produtores familiares e, ao mesmo tempo, assume que parte da responsabilidade se deve a uma lacuna institucional em sua própria estrutura, que passou muito tempo sem um titular na Secretaria de Agricultura. Mesmo a Emater, apontada como parceira indispensável para mediar a entrada da agricultura familiar no PNAE, tem uma atuação limitada, dada a falta de estrutura e de pessoal no município.

Somos um município grande em extensão rural, rico em água, então talvez falte incentivo. (...) Nós pecamos com a falta de um secretário de Agricultura, eu acho que foi uma falha. Não exerceu o papel de fazer essa ponte com as famílias de agricultura familiar (Semed).

A gente tem só um escritório da Emater, mas a gente não tem técnico.

TEXTO para DISCUSSÃO

Subsiste, portanto, o reconhecimento de que, no âmbito municipal, o poder público pode exercer um papel relevante na organização dos agricultores e que o meio de induzir essa organização passa pela criação das condições de participação ou acesso desses produtores familiares às políticas públicas. No caso específico de Brasilândia, é possível que a incipiente organização interna dos assentamentos – em regra, ocupando terras mais degradadas e com acesso à eletricidade, água e pavimentação muito mais precárias que as áreas de agricultura consolidada – configura um problema que poderia ser sanado com as ações estruturantes do poder público. As consequências dessas dificuldades encontradas manifestam-se não só na baixa participação dos agricultores familiares no PNAE, mas na própria dificuldade de desenvolvimento econômico que eles enfrentam.

Outros aspectos relativos à baixa penetração do PNAE na agricultura familiar de Brasilândia concernem ao perfil social e produtivo dos próprios agricultores. Dois problemas comparecem nesse caso: as dificuldades em atender à documentação exigida e as limitações econômicas na forma de exploração local da atividade agrícola.

Os produtores têm pouca renda, não têm acompanhamento técnico, têm dificuldades de comercialização. O que planta fica parado. (...) O escoamento da produção é feito com transporte próprio (Associação de assentados).

Os agricultores têm muita dificuldade com relação à documentação também. Às vezes, não sei se é falta de conhecimento, se exige muita documentação. A gente até trouxe o responsável do setor de compras para esclarecer, mas eles não vieram. O principal é a DAP.

A aquisição da agricultura familiar no município é realmente muito fraca. Apesar de a gente ter área de assentamento, mas ainda é muito fraca. Os assentamentos não se organizaram, a gente tem uma produção pequena (...) praticamente só para o consumo próprio (Secretaria de Educação).

A necessidade de implementos técnicos – como o uso de trator – para desenvolver a produção nos assentamentos, foi também aludida como demanda premente por parte dos assentados. Apesar disso, afora a produção adquirida pelo PNAE – basicamente hortaliças –, a produção dos assentados abrange outros gêneros, como mandioca, cana para rapadura, banana, peixe, ovos, queijo, leite, abobrinha. O feijão é uma cultura forte no município, mas restrita aos grandes produtores. A nutricionista afirmou que o programa teria, por exemplo, interesse em adquirir as bananas produzidas pelos assentados. “Tem bastante produção de banana. A gente tem consumo alto na merenda de banana. A gente queria muito comprar, ver com esses produtores se eles fornecem pra gente, eles têm vendido muito nos supermercados locais” (Nutricionista).

Outra questão mencionada diz respeito às dificuldades de obtenção do selo de inspeção sanitária, que inviabiliza o fornecimento de produtos de origem animal. O custo com que os produtores familiares teriam de arcar para efetuar, em suas propriedades, as adaptações exigidas pelo regramento sanitário, para muitos deles, é visto como um investimento pouco compensatório *vis a vis* o retorno econômico, tanto nas vendas para o PNAE quanto para os consumidores da cidade.

Como a gente não tem o selo de inspeção, não pode comprar produtos de origem animal, nem leite. Se tivéssemos, isso ajudaria bastante. (...) Sempre tem ovos, leite frango queijo, que a gente poderia estar comprando, aí não pode comprar da agricultura familiar porque não tem o selo de inspeção. (...) O município fez uma parceria para vir fazer essa inspeção, mas para o agricultor conseguir o selo ele tem que fazer adaptações no seu local do abate. (...) do ponto de vista deles, não compensa. Para o agricultor o custo fica alto, para fazer essas adaptações necessárias para conseguir o selo.

Ainda assim, a percepção que sobressai da análise das entrevistas é o distanciamento entre os representantes dos órgãos públicos envolvidos na execução local do PNAE e os agricultores familiares. Do ponto de vista da prefeitura, dada a reiterada abstenção dos agricultores nas reuniões sobre o PNAE, é difícil compreender por que razão o programa, com retrospecto positivo entre seus participantes, não os atrai:

eles (assentados) têm que entender que eles têm que ter uma associação forte para isso (participar do PNAE), porque é uma renda para eles. A gente tem feira aos domingos aqui e você vê que tem oferta de produtos. Se eles organizarem, dão conta de fornecer para as escolas.

Eles (participantes do PNAE) parecem satisfeitos. É bem pago, às vezes o que o município paga é melhor do que a gente vê no supermercado. E não sei o que falta para eles aderirem ao programa, se é incerteza, se é medo de não receber.

De outra parte, a representante dos assentados afirmou que não conhece ninguém do seu assentamento que participe do PNAE e que, pela sua impressão, a maioria sequer tem informações a respeito. Trata-se, aparentemente, de dificuldade de comunicação recíproca, que diz respeito não propriamente à ausência de disposição para aproximação, mas à inexistência ou inatividade de canais institucionais de interlocução. Exemplo disso é a resposta da representante da Semed que, ao ser perguntada sobre quem eram os atores locais essenciais para a execução do PNAE, não incluiu qualquer menção aos agricultores familiares. “Para implementar o PNAE, a gente procura a prefeitura mesmo, juntamente com a nutricionista (...) Para suprimento de alimento nas escolas, os atores importantes são a nutricionista e as cantineiras” (Secretaria de Educação).

Apesar disso, as representantes da prefeitura consideram que a política de alimentação escolar no município funciona bem. Embora apontem para a necessidade de complementação orçamentária, visto que o repasse do FNDE é considerado muito baixo, a representante da Semed e a nutricionista apontam que o cardápio servido nas escolas é variado, segue as diretrizes e tem boa aceitação entre os estudantes. Essa boa aceitação inclui, também, os produtos adquiridos junto à agricultura familiar, especialmente as saladas. De acordo com a nutricionista, o diálogo com as cantineiras contribui para melhorar a aceitação e acertar a quantidade servida. Os alunos da zona rural almoçam, lancham e jantam, e os da creche recebem café, colação, almoço e lanche. Os alimentos oferecidos, de modo geral, são: pão, leite, frutas, arroz, feijão, carne, legumes e bolos.

Sendo assim, os relatos aqui analisados permitem identificar que, enquanto no município de Bonfinópolis há uma relação de retroalimentação positiva e convergente entre capacidade indutora da administração municipal e estrutura organizativa dos agricultores familiares, em Brasilândia ocorre justamente o contrário. Ao que tudo indica, não houve um esforço coletivo entre os atores de interesse em torno do PNAE para o atendimento da regra prevista pelo art. 14 da Lei nº 11.947/2009. As medidas tomadas pelo poder público local no sentido de atrair os agricultores familiares ao programa – como as convocações para reuniões com a Semed e outros atores – mostraram-se pouco eficazes. Tal desarticulação pode ser assumida como fator principal para o baixo desempenho do município, que, por sua vez, também se torna impeditivo para converter o PNAE em instrumento de desenvolvimento local, dado seu potencial de operar como fator de estruturação produtiva e geração de renda a partir da garantia de compra da produção nos seus territórios de incidência.

3.3 Ourém

Este município está localizado no nordeste paraense, distante 182 km da capital, Belém. Ourém é considerado um caso de sucesso na implementação do PNAE articulado à compra da agricultura familiar. Em 2017, foram usados 69% dos repasses do FNDE para esse fim. Desde 2013, quando computou 13% do recurso repassado, Ourém tem apresentado evolução significativa (gráfico 1).

Conforme foi possível verificar na pesquisa, o sucesso nesse quesito está atrelado a um conjunto de fatores, sendo essenciais o comprometimento da gestão municipal, especialmente da Semed e da Seagri, e a atuação do CAE. Para a gestão municipal, a inclusão dos produtos dos agricultores familiares na alimentação escolar não é vista somente como uma forma de os recursos do PNAE permanecerem no município, mas, também, como meio de melhorar a qualidade das refeições ofertadas ao alunado durante o período escolar. Vale ressaltar ainda o bom

desempenho de outros atores vinculados à oferta da alimentação escolar, entre os quais estão: setor da alimentação escolar (Semaes); organizações coletivas de agricultores familiares; Emater; Vigilância Sanitária; setor de licitação da prefeitura; Ministério Público (MP) e Secretaria Municipal de Finanças.

Tratando-se dos papéis desempenhados por cada um desses atores na execução do PNAE no município, destaca-se, primeiramente, que a Semed, orientada pelo CAE, foi responsável pela definição de uma equipe composta por profissionais nutricionistas. A partir dessa definição, o processo de aquisição dos itens inicia-se com a composição do termo de referência ou pauta. No primeiro ano, a pauta foi construída pelo Semaes, subordinado à Semed, e houve deliberação posterior por parte do CAE. Do segundo ano em diante, o CAE passou a participar da criação da pauta desde o seu início, discutindo com membros do Semaes e nutricionistas os produtos a serem incluídos a partir da experiência dos anos anteriores. Após essa construção conjunta, o CAE emite registro em ata da aprovação da pauta.

Estando tudo de acordo, a pauta é encaminhada para o setor de licitação, que lança a chamada pública e um pregão, sendo este último para os produtos não ofertados pela agricultura familiar. A chamada pública é lançada sempre no mês de março e a pauta abrange o período de um ano. Os preços são definidos pelo setor de licitação por meio de uma cotação de preços, esta acompanhada pelo Semaes e CAE.

Assim que a chamada pública é lançada, a Seagri e a Emater informam aos agricultores familiares já fornecedores do PNAE e aos demais interessados. Também há divulgação no *site* da prefeitura. Emater e Seagri atuam em parceria na checagem e renovação das DAPs. Os agricultores interessados são orientados a entrar em contato com esses órgãos para que as propostas sejam construídas, a partir de especificidades pré-definidas para os produtos (quantidades e períodos de entrega), e também sejam debatidos os preços. Pelas falas dos entrevistados, compreendeu-se que a Seagri constrói dois tipos de documentos. O primeiro corresponde às propostas individuais definidas a partir da indicação do que cada agricultor tem possibilidade de entregar e conforme o limite de comercialização permitido por DAP. O segundo trata-se de uma proposta contendo os projetos de todos esses agricultores, que, ao fim, compõem um grupo informal. Apesar de haver algumas associações de agricultores no município de Ourém, a participação ocorre predominantemente por meio de grupos informais.

No dia da chamada pública, os agricultores familiares trazem amostras dos produtos que pretendem entregar para serem avaliadas pela equipe da Semed e pelo CAE. Nesse momento, são definidas as condições de entrega dos produtos e é registrado o preço a ser praticado.

TEXTO para DISCUSSÃO

Após isso, o setor de licitação envia para o Sema e a relação de agricultores vencedores, enquanto a nutricionista responsável monta o cardápio para o período de um mês. A partir do cardápio e tendo por base o número de alunos da rede pública municipal é estabelecida a quantidade dos ingredientes necessária para preparar a alimentação escolar. O passo seguinte é montar os cronogramas de entregas e encaminhar os pedidos aos agricultores familiares. Caso mais de um agricultor produza o mesmo produto que consta no cardápio, o volume total necessário daquele produto é rateado entre seus fornecedores, para que todos possam entregar.

Em paralelo ao pedido feito aos agricultores, as nutricionistas elaboram roteiros com fichas de preparação para as cantineiras, contendo produtos e respectivas quantidades a serem utilizados no preparo das refeições. Esses roteiros facilitam o preparo por parte das cantineiras e têm contribuído para a aceitabilidade dos produtos. Afora a elaboração dos roteiros, as nutricionistas, igualmente, realizam treinamentos anuais com as cantineiras.

A partir dos pedidos, os agricultores entregam os produtos no depósito onde é verificado por representantes do Sema e do CAE se estão de acordo com o especificado na chamada pública – qualidade, validade, embalagem. Caso haja alguma divergência, há um diálogo entre eles para identificar possíveis causas e soluções. Em situações nas quais algum agricultor não consiga realizar a entrega, devido a problemas de ordem natural ou falta de planejamento entre o plantio e a colheita, é solicitada a reposição por outro agricultor vencedor da chamada pública ou substituição por produto similar.

Os agricultores entregam carnes (bovina e aves, congeladas e logo após o abate), hortaliças folhosas, polpas de frutas, feijão, macaxeira, abóbora, maxixe, quiabo, farinha de tapioca, tempero verde, jambu, entre outros. Há inclusão de ingredientes típicos da cultura alimentar paraense, como jambu e polpa de taperebá, além de outras plantas de valor nutricional diferenciado, como o cariru. Embora não haja agricultores com produção orgânica certificada no município, a Seagri fornece orientação técnica para que eles não utilizem insumos de elevada toxicidade na produção dos itens que vão para a alimentação escolar.

As notas fiscais dos agricultores referentes aos produtos entregues são encaminhadas pelo Sema e à Secretaria de Finanças, responsável pelo pagamento, pela prestação de contas e pela publicação no portal da prefeitura. O pagamento aos agricultores ocorre em um prazo de um a três meses após a entrega.

Os produtos são armazenados no depósito, que dispõe de equipamentos necessários, como *freezers* e refrigeradores, e são distribuídos pela equipe responsável do Sema e às escolas rurais e urbanas de acordo com as quantidades definidas pelas nutricionistas. Nas escolas, o CAE,

o Sema, as nutricionistas e o MP realizam visitas para verificar, mais uma vez, a qualidade dos produtos entregues, a conformidade da armazenagem e da preparação e a aceitabilidade por parte dos alunos. O CAE orienta os diretores das escolas a devolverem os produtos caso apresentem qualidade indevida no momento da entrega.

São servidas duas refeições para os alunos das creches e pré-escola – café da manhã e almoço – e uma ao fundamental e à EJA. A representante do CAE apontou que procura orientar os alunos caso rejeitem algum alimento, “nada que uma boa conversa não resolva”, disse em entrevista. De acordo com o depoimento de representante do Sema, quando um alimento “não era 100% aceito, a gente ia, conversava com o CAE novamente, pra tentar ver de que forma” a situação poderia ser resolvida. Os produtos são servidos em no máximo três dias após chegarem às escolas.⁸

Com as informações coletadas, identificou-se que são quatro os fatores principais que contribuem para o êxito da inclusão dos agricultores familiares no PNAE do município. O primeiro deles é o desempenho do CAE, auxiliando para que a equipe da Sema possa seguir o especificado pelo Ministério da Educação (MEC). Conforme os relatos das entrevistas, o CAE tem estado presente em diversas fases do processo.

O CAE dá toda essa diretriz para que a gente possa, junto com essa equipe, seguir o que está sendo dito pelo MEC, através do PNAE, porque tem toda uma legislação, o seguimento das per capita que a gente precisa atingir, a questão do valor nutricional, então isso a gente discute junto. (...) Pela experiência que a gente tem, em um primeiro momento a gente faria uma proposta para o presidente do CAE aí levava para discutir (...) Do segundo ano em diante, a gente já constrói a pauta junto [com o CAE].

Todo mês a gente faz as visitas [nas escolas]. O CAE acompanha, o CAE é muito presente, então é uma das peças-chave para que isso tenha acontecido assim de forma muito tranquila (...) então a gente deu sorte, porque foram pessoas muito comprometidas nesse sentido, não é aquelas pessoas que: ‘Ah põe o meu nome lá’, mas lá eu nem apareço! Então são pessoas que realmente ajudaram a gente a construir toda essa história aí que a gente foi aperfeiçoando cada dia mais (Sema).

8. Segundo o representante do CAE, há boa aceitabilidade da sopa e do picadinho e menor aprovação do mingau e do suco com biscoito, que são industrializados. O ovo e o peixe não tiveram boa aceitação por parte dos alunos, então foram substituídos.

TEXTO para DISCUSSÃO

O segundo fator que contribui para que os agricultores familiares sejam incluídos no processo de compra de itens para o PNAE é a prioridade dada aos produtores do próprio município especificada na chamada pública. Se esses agricultores não atenderem à demanda, são aceitos projetos vindos de outros municípios, de forma individual ou coletiva.

O Secretário [da Agricultura] daqui ele teve uma ideia de priorizar os agricultores do município. Há uma cláusula que prioriza os agricultores do município. Se sobrar, aí podem acessar outros agricultores, outras pessoas, mas prioridade são os agricultores que estão dentro do município (Emater).

O terceiro fator remete ao selo de inspeção sanitária. Como o município não possui uma legislação nessa área, a Seagri, acompanhada pelo MP, construiu uma articulação com a Agência de Desenvolvimento Agropecuário do Estado do Pará (AdePará) com a finalidade de, após a inspeção, fornecer aos agricultores um selo do sistema de inspeção municipal. Houve adequação à legislação estadual, em atendimento à exigência legal para comercialização de gêneros da agricultura familiar beneficiados ou agroindustrializados pelos próprios agricultores.

Por fim, verifica-se que o poder público municipal tem favorecido a produção agrícola, como forma de dinamizar a economia local, com a disponibilização, em todas as comunidades, de trator equipado com implementos. É possível visualizar esse esforço nos depoimentos coletados. Verifica-se que além da prefeitura municipal querer atender ao especificado na Lei nº 11.947/2009, havia uma percepção de que a alimentação escolar seria de melhor qualidade caso os agricultores familiares fossem incluídos no processo. Desse modo, foi concedida autonomia às duas nutricionistas e ao Sema para formularem os cardápios.

A prefeitura teve muito compromisso nesse sentido. Então, existe a legislação que exige que nós temos que comprar no mínimo 30%, mas essa gestão ela nunca se preocupou que a gente precisa cumprir com essa obrigatoriedade de 30%, ela sempre foi muito além, em relação a isso. Era uma política que além de ajudar o município a ter essa renda, mas a preocupação [da gestão] era, principalmente, de esses alunos terem acesso a esses produtos (Semed).

O que é mais interessante disso tudo é a gente chegar lá na escola e ver um aluno satisfeito com aquela merenda (...) então é muito gratificante nesse sentido, tu chegar e ver um aluno comer frango caipira, que é uma coisa que tu vê a procedência, ver uma carne chegar fresquinha, bem embalada (Semed).

Então assim, depende muito de quem está fazendo a gestão, por que assim, eles deram autonomia pra gente, em nenhum momento eles disseram 'não, nós vamos ter uma parcela de "x" recurso, e nesse "x" recurso vocês vão dar conta de garantir a merenda escolar'. Aqui a gente faz o inverso: a gente planeja o que a gente precisa pra atender esses alunos, com os produtos, as quantidades, o que a gente acha que é o melhor produto para aquela criança ter desenvolvimento (Semed).

Os entrevistados afirmaram ter percebido melhoria na qualidade da alimentação ofertada nas escolas e foram verificados efeitos positivos entre os agricultores que acessam o mercado do PNAE, com destaque para o aumento da renda e das áreas de cultivos destinadas a essa demanda e a inclusão de novos membros de famílias. Segundo o Semae, na última chamada pública, houve a participação de 47 agricultores.

A cada ano, essa procura dos agricultores familiares para concorrer na chamada pública que é oferta para a merenda escolar ela cresceu significativamente porque é uma renda pra eles que é segura e que pra gente, pra questão nutricional dos alunos ela é de extrema importância (...) tudo aquilo que a gente vê pelas organizações locais, as próprias escolas, uma coisa que é muito satisfatória para ambos os lados.

Agricultores que às vezes tinham uma hortazinha pequena, hoje ela está maior, está com suporte maior, um membro da família que já tinha constituído família, esse outro membro já participa, então assim, foi se criando toda essa articulação (Emater).

Alguns aspectos poderiam ainda ser aprimorados para que a oferta de itens pela agricultura familiar fosse mais diversificada. Um deles é que não há grande oferta de frutas, pois os agricultores não dispõem de irrigação. Entre as que poderiam ser fornecidas, optou-se por tangerina e melancia, pois a logística municipal dificulta a chegada de frutas em boas condições para o consumo nas escolas. "Não está 100%?! Não está, porque ainda tem essa questão com relação às frutas (...), mas a gente sabe que 90% a gente fez o nosso trabalho (Emater)."

Outro aspecto apontado relaciona-se com a dificuldade de os agricultores se organizarem coletivamente para finalidades econômico-comerciais. No município existem três associações ativas. Segundo o técnico de extensão rural do município, poderiam ser aproveitadas oportunidades que surgem, por exemplo, para cooperativas que, provavelmente, auxiliariam no acesso a informações e na inserção em mercados institucionais, como o PAA.

O principal gargalo que a gente vê na agricultura hoje é a questão do individualismo né, se os agricultores compreendessem o que é ser um povo unido, seria muito mais forte (Emater).

A dificuldade que eu acho é uma coisa da gente ter um trabalho coletivo, fazer a questão das oficinas, os cursos, e tentar dar certo, fazer uma gestão que dê certo. Onde a gente possa conseguir algumas coisas a mais para os nossos agricultores. Falta um incentivo local da organização da produção, certificação da produção. Enfim, essas coisas pra gente poder estar se inserindo nesses programas do governo federal, do governo estadual, e do próprio município (Associação comunitária).

A titulação da terra também é apontada como limitante para o acesso dos agricultores a políticas públicas específicas, como o Pronaf. Muitos deles detêm apenas o recibo de compra e venda da terra. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) foi destacado pelo agricultor quilombola, que já foi presidente do STR, como um importante espaço de articulação e deliberação participativa que envolvia associações, Emater, STR, sociedade civil e gestão pública.⁹ Contudo, ele encontra-se desativado há oito anos, porque não são destinados recursos e haveria desinteresse tanto do poder público quanto dos agricultores em reativá-lo. Além do CAE, no município, foram apontados como conselhos ainda em atividade os de Saúde e Assistência Social.

Assim sendo, Ourém é um município que apresenta elevada aquisição de alimentos dos agricultores familiares para a alimentação escolar da rede pública municipal. O estímulo do governo municipal e a atuação do CAE se mostraram como as principais razões explicativas para esse bom desempenho no município. A prefeitura incentivou a compra dos agricultores locais, pois percebeu que seria uma forma de os recursos do PNAE permanecerem no município e também de melhorar a qualidade das refeições fornecidas. A partir dessa percepção, um arranjo envolvendo vários órgãos municipais e de outras esferas públicas, como o MP e o governo estadual, foi construído e vem funcionando bem. Os relatos coletados indicam uma série de fatores positivos associados à participação dos agricultores familiares no PNAE municipal, como aumento da renda e expansão de produção local, além da melhoria da qualidade dos alimentos oferecidos nas escolas. Para a inclusão de um número maior de agricultores e ampliação de itens adquiridos, destaca-se a necessidade de potencializar a organização coletiva, de investimentos em irrigação para a produção de variedade maior de frutas e maior agilidade nos pagamentos aos agricultores familiares.

3.4 Santa Izabel do Pará

Inserido no bioma amazônico, Santa Izabel do Pará também está localizado no nordeste do estado do Pará, distando 45 km da capital. De acordo com os depoimentos, há uma considerável demanda por regularização fundiária por parte de agricultores posseiros do município, que não

9. Sobre as experiências de deliberação participativa no Brasil, ver Silva (2018).

detêm a titulação definitiva das terras que ocupam. Essa situação dificulta o acesso a algumas políticas públicas, como linhas de crédito do Pronaf.

Com base nas informações constantes no relatório de execução do PNAE, entre 2011 e 2017, Santa Izabel apresentou uma trajetória irregular de aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar, configurando uma média anual de 13,7%, e em nenhum momento atingiu o mínimo de 30% estabelecido pela legislação (gráfico 1).

A implementação do PNAE no município está centralizada na Diretoria de Alimentação Escolar, que é uma unidade administrativa na Semed. Em tese, o arranjo de implementação do programa envolveria a participação da Emater, da Seagri e dos agricultores familiares, cujo processo inicia-se com a composição do cardápio e a definição da pauta elaborados pela nutricionista, mediante prévio mapeamento de gêneros alimentícios locais realizado junto à Emater e à Seagri. Em seguida, há o encaminhamento da pauta para o diretor de alimentação escolar, que realiza a análise financeira e a envia para o setor de compras da prefeitura, a fim de realizar o processo licitatório e a chamada pública. A Emater e a Seagri ficam incumbidas de realizar a divulgação e a mobilização dos agricultores para a participação e a elaboração dos projetos de fornecimento de produtos. Com o processo de compra finalizado, a Diretoria de Alimentação Escolar faz os pedidos de acordo com o cronograma definido para o ano, e armazena e distribui os produtos adquiridos. Cabe ao CAE acompanhar as entregas e a armazenagem dos alimentos nas escolas.

De acordo com os depoimentos, a pauta de gêneros alimentícios é realizada respeitando os hábitos alimentares locais e seguindo o cronograma de safra obtido junto à Emater. Há um esforço das nutricionistas para a inclusão de produtos locais, reconhecido por atores entrevistados, que teve início com as mudanças das regras do PNAE pela Lei nº 11.947/2009. “Nós tivemos sorte porque nós tivemos uma nutricionista, da Secretaria de Educação, que fez uma parceria com a Emater, (...) onde ela procurou saber o que os agricultores familiares produziam e que ela ia fazer o cardápio das escolas.”

A prefeitura de Santa Izabel, nos últimos anos, tem ofertado aos alunos do ensino público municipal, além do lanche do intervalo matinal, o café da manhã. A medida tem resultado numa significativa adesão do alunado, suprimindo os alunos do turno da manhã que vem de regiões distantes da escola com a primeira refeição do dia. Para isso, foi necessário incremento orçamentário por parte do município para o PNAE. “No dia 20 de fevereiro de 2017, a gente começou a dar café da manhã. Era café com leite e biscoito num dia e, no outro dia, café com leite e pão com manteiga (...) tem crianças que são ribeirinhas, que acordam quatro horas da manhã, (...) chegam às sete da manhã e vão pro refeitório.”

A participação da agricultura familiar ocorre por grupos informais e formais, estes por meio de uma cooperativa de produtores de açaí e de uma associação comunitária que fornece farinha de tapioca, além de cooperativas de outros municípios. Os demais produtos negociados envolvem: ovos, tucupi, folhosas, melancia, laranja, banana, feijão caupi, feijão verde, macaxeira, abóbora, pupunha. Outros produtos, como carne e alimentos processados, são adquiridos mediante licitação. A principal medida identificada para a inclusão de agricultores familiares locais foi a articulação efetuada entre a nutricionista e os extensionistas da Emater. Essa parceria envolvia o mapeamento conjunto dos gêneros produzidos pelos agricultores locais, a definição do cronograma de entregas sincronizado com o período de safra, a mobilização dos agricultores, a emissão de DAP e a assistência para a elaboração dos projetos de fornecimento.

A despeito da iniciativa ter conseguido aumentar a participação dos agricultores familiares em alguns anos, esse crescimento não se consolidou. Entre as dificuldades constatadas, uma está relacionada às mudanças da gestão municipal e à consequente descontinuidade do processo de inclusão dos agricultores locais. Nesse caso, mudanças de prioridades e a substituição de atores-chave nas unidades da administração municipal acabaram por prejudicar articulações e consensos construídos, comprometendo a continuidade das ações acordadas.

Cada vez que muda uma gestão, o negócio se transforma. No início a parceria era muito boa. (...) chamava a Emater, via o que tinha no campo, o que tava produzindo (...) Tudo isso era discutido: ver o que tinha na nossa região, o que era produzido, e adaptava ao cardápio que a Secretaria de Educação montava, através da nutricionista. Isso vinha sido feito muito bem, desde 2009. De uns anos pra cá, de duas gestões pra cá (...) começou a dar muito problema aqui, porque quando a percepção de cada um que entra na prefeitura é diferente (...) nós temos tido uma certa dificuldade agora com essa questão do PNAE.

Hoje tá mais difícil porque um faz uma parte por lá, a Emater fica fazendo a parte dela pra lá, nós fazemos nossa parte pra cá, a Secretaria de Agricultura também fazendo a dela, a gente sente muita falta do Conselho (STR).

Outro fator que tem dificultado a inclusão de agricultores familiares está relacionado a aspectos das chamadas públicas. Apesar da priorização ser prevista, ela está subordinada à adoção das diretrizes de menor preço e priorização de grupos formais no edital. Isso tem beneficiado cooperativas de outros municípios, que participam das chamadas com maior volume de produção e preço menor do que o ofertado pelos agricultores locais. Tais cooperativas, segundo relatos, não seriam genuinamente de agricultores familiares, mas sim criadas e administradas por profissionais que tiveram alguma relação com políticas direcionadas à agricultura familiar.

A chamada pública não é fechada, ela é aberta. Então vem muitas cooperativas de outros municípios participar da chamada pública. Às vezes até dificulta a participação do agricultor do município, porque eles oferecem um preço bem inferior à da produção do agricultor do município.

Eles queriam fazer pelo menor preço. Na agricultura familiar não existe o menor preço. É o preço que custa aquilo. Como é que você vai comprar da agricultura familiar fazendo leilão de preço, por preço mais baixo? Isso não existe. Mas houve uns que adotaram isso e deu muito problema.

Aspectos relacionados à operacionalização da compra também se apresentam como entraves à expansão do programa junto aos agricultores familiares. O primeiro deles é referente à ausência de garantia da compra da produção acordada na chamada pública. Foram citados casos em que a aquisição fora formalizada, levando o produtor a expandir sua produção para atender à demanda do PNAE, mas não efetivada pelo município, deixando o agricultor sem destinatário para sua produção. Outro aspecto se refere a atrasos no pagamento dos produtos.

O atravessador ia na porta da pessoa comprar. E, pra merenda escolar, a dificuldade é que tem que esperar, (...) a dificuldade era o próprio pagamento, que eles achavam que demorava muito.

No início, era impressionante, eles forneciam e o dinheiro automaticamente caía na conta deles, bastava eles terem a nota fiscal. Já agora teve casos de a cooperativa de açaí levar quase um ano para receber o recurso. (...) Isso nos chamou a atenção. Nós ficamos com o pé atrás, o produtor também. (...) Hoje, na pandemia, que ninguém tem culpa, teve agricultor que plantou mil pés de banana pra fornecer pra alimentação escolar. (...) não teve aula. E o que aconteceu: maior parte da banana foi jogada fora. Ele conseguiu colocar num outro mercado por outro tipo de acordo e o resto se perdeu, teve que ser cortado e virado adubo. (...) Aconteceu muitos desses casos aqui e, mesmo antes da pandemia, já tinha acontecido algumas coisas muito parecidas.

Aliam-se a esses fatores problemas de documentação – sobretudo a DAP –, baixa escolaridade e falta de informações e orientações sobre direitos e procedimentos de acesso a políticas públicas.

Às vezes, a gente encontra dificuldade na própria documentação e organização dos agricultores. Isso justamente nos levou a essa dificuldade. (...) Às vezes, o agricultor, por falta de informação, acha que, se eles têm o produto, ele pode entregar e vender. (...) Hoje tem agricultores mais envolvidos e se preocupando em organizar a sua documentação.

TEXTO para DISCUSSÃO

Eles começam a ir na Secretaria, receber orientação. (...) Porque ainda eles são muito leigos. Eu começo a orientar eles, dos direitos, de que eles têm que se organizarem. Porque Santa Izabel já era pra ter, assim, uma grande 'Ceasa', que dava pra abastecer não só Santa Izabel como os municípios vizinhos, porque tem estrutura pra isso em quantidade (Nutricionista).

Fatores como esses acabam por desestimular a participação dos agricultores familiares no PNAE, fazendo com que prefiram os canais convencionais de comercialização, como a intermediação realizada por *atravessadores*.

Juntam-se a tudo isso a incipiente organização dos agricultores e a inexistência de uma instância de articulação deste segmento com o poder público no município. As organizações existentes com alguma atuação na orientação produtiva se resumem a uma associação comunitária, localizada no distrito de Americano – onde se produz a maior parte da farinha de tapioca do município –, e uma cooperativa que envolve produtores de três comunidades ribeirinhas para produção de açaí. O STR tem sua ação predominante na intermediação para acesso a benefícios sociais, sendo que a maior parte dos filiados são aposentados. Dessa forma, não há uma organização dos agricultores familiares de âmbito municipal que estimule a estruturação produtiva, tampouco existe uma instância de articulação e deliberação junto ao poder público. O CMDRS, segundo relatos, está desativado e no CAE não há representação desse segmento.

O Conselho Municipal [CMDRS] não está funcionando, tá parado. Então a nossa maior dificuldade foi essa, de não participar. Quando o Conselho estava funcionando, a gente participava das reuniões e tava sempre conversando um com o outro e falando a mesma linguagem (STR).

Apesar de não atingir a cota de 30% de aquisição da agricultura familiar, nos relatos são evidenciadas as melhorias que a inserção no PNAE proporciona aos agricultores participantes. A cooperativa de produtores de açaí, por exemplo, apresenta um faturamento de R\$ 300 mil a R\$ 400 mil anuais somente com fornecimento para as escolas municipais. Além dos impactos positivos na renda desses agricultores, outros benefícios são verificados, como a melhoria da habitação e a aquisição de bens – entre os quais veículos para entrega de produtos, o que indica mais estruturação do produtor para a comercialização. Cita-se também o processo de inclusão bancária, pelo qual as famílias conseguem poupar parte da renda auferida.

Ainda com relação à produção agrícola, há o incremento mediante a expansão da área destinada à produção no estabelecimento, além da adoção de insumos orgânicos, fruto da assistência na área de agroecologia fornecida pelos técnicos da Emater. A circulação dos recursos financeiros no município contribui para a dinamização econômica local. Vale destacar ainda que é possível

identificar, com base nos relatos coletados, a compreensão dos atores sobre a melhoria da qualidade do cardápio propiciada pela aquisição de produtos locais oriundos da agricultura familiar, proporcionando também mais aceitabilidade das refeições entre o alunado.

Melhorou muito! Os [agricultores] do início, de 2010, eles iam deixar os produtos pra nós de bicicleta. Agora já tem moto. Os que não tem carro, porque não quiseram. (...) Isso é uma reserva que funciona na região. (...) [os alimentos] sempre foram entregues em boa qualidade. [antes da agricultura familiar] era uma tragédia! Com a inserção da agricultura familiar, os cardápios ficaram mais enriquecidos nutricionalmente. A apresentação é muito mais saudável (Nutricionista).

De maneira geral, houve uma evolução significativa dos agricultores que participam do PNAE. Primeiro: eles não sabiam nem o que era ter uma conta no banco. (...) A partir do momento que ele teve aquela contazinha no banco, que caía aquele dinheiro, eles transformaram isso em uma poupança. Ajeitaram sua casa, compraram uma televisão, uma geladeira. Compraram uma motozinha. Dar entrada no carro. Então isso fez uma diferença muito grande na vida deles. E houve um investimento: irrigaram a área, aumentaram a área, prepararam áreas maiores. Utilizaram adubos melhores, mais adubo orgânico (Emater).

Em suma, esses benefícios verificados entre as famílias de agricultores participantes, na economia local e entre os estudantes da rede pública municipal podem ser incrementados se houver a estruturação de um arranjo que possibilite mais participação da agricultura familiar no fornecimento de alimentos para as escolas. Há potencial para isso em Santa Izabel. De acordo com os depoimentos, existe produção e área produtiva disponível para ultrapassar a cota mínima exigida de 30%. Para isso, devem ser superados os problemas relacionados à articulação institucional, aos termos da chamada pública relacionados à ordem de priorização dos fornecedores, à garantia da compra dos produtos negociados e ao pagamento de forma tempestiva às entregas, à resolução dos problemas de documentação dos agricultores e à organização e participação social – que pode ser potencializada pela reativação do CMDRS e por mais envolvimento de instâncias representativas dos agricultores nas decisões que envolvem a implementação do programa no município.

4 FATORES DE SUCESSO E ENTRAVES PARA A INCLUSÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO PNAE

Os dados do Censo Agropecuário 2017¹⁰ permitiram controlar os municípios pareados por estado quanto às suas características fundiárias, em termos de usos da terra, número de

10. Disponível em: <<https://bit.ly/3m4xii0>>.

estabelecimentos e proporção de área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar, e perfil socioeconômico dos produtores. Desse modo, não foram encontradas evidências de que desempenhos tão díspares entre municípios vizinhos tenham como causas fatores de âmbito fundiário ou agrário relacionados.

Com isso, as questões abordadas a seguir estão relacionadas basicamente a três principais eixos geradores, que explicam tanto os fatores considerados de sucesso quanto os entraves para a maior participação de agricultores familiares na alimentação escolar, e perpassam temas que envolvem organização e estruturação dos agricultores familiares, interação entre poder público e sociedade civil locais e aspectos normativo-procedimentais.

4.1 Fatores de sucesso

A partir do conjunto de informações analisadas, pode-se dizer que as circunstâncias e os fatores que tornaram bem-sucedida a execução do PNAE com a participação da agricultura familiar nos municípios de Bonfinópolis de Minas (MG) e Ourém (PA) passam por três eixos principais: i) organização coletiva e capacidade de interlocução institucional dos agricultores familiares locais; ii) articulação das instâncias do Poder Executivo local (secretarias de Educação e Agricultura, outros órgãos da prefeitura) com entidades representativas dos produtores familiares (sindicatos, associações, cooperativas) e entidades de assistência técnica (Emater); e iii) adequação dos instrumentos normativos pelos quais o programa se realiza (as chamadas públicas) ou que balizam as condições de produção e fornecimento de alimentos da agricultura familiar às escolas (selos de inspeção sanitária).

A organização social dos produtores se manifesta sob realidades bem distintas nos dois municípios analisados. Ela é preponderante e decisiva em Bonfinópolis, onde uma tradição associativa consolidada, pré-existente à regra de inclusão da agricultura familiar no fornecimento de alimentos no âmbito do PNAE, favoreceu a implantação do programa, ao passo que parece ainda incipiente do ponto de vista das exigências formais de participação em Ourém. Neste município, apesar de existirem três associações ativas – somando cerca de 190 famílias – e de, por meio delas, terem sido implantadas políticas importantes, como de habitação rural, por exemplo, não se observou o estabelecimento de organizações produtivas formais que pudessem respaldar o ingresso dos produtores familiares no PNAE como *coletivo* juridicamente constituído. Desse modo, a participação dos produtores familiares de Ourém no programa se dá sob a categoria de fornecedores individuais, ainda que informalmente agrupados.

Em Bonfinópolis, em contrapartida, verificou-se que, ao longo dos anos, a organização coletiva dos agricultores familiares se tornou mais complexa e versátil. As dezesseis comunidades rurais do município se faziam representar, inicialmente, por suas respectivas associações; depois, elas se reuniram em uma central de associações, a partir da qual se aprofundou a dinâmica de interlocução com a prefeitura e outros órgãos públicos no sentido de conferir um estatuto de demanda coletiva às reivindicações dos produtores familiares de modo geral; por fim, os produtores familiares fundaram uma cooperativa, com mediação da Emater – sobretudo na emissão das DAPs –, como estratégia para garantir condições operacionais e formais para participarem do PNAE.

Em Ourém, os agricultores e extensionistas entrevistados apontaram que uma maior organização social, para além das associações já existentes, permitiria aos produtores acessar coletivamente não apenas o PNAE como, ainda, o PAA. Além disso, a exemplo do que se pôde constatar em Bonfinópolis, os benefícios advindos da organização dos agricultores em uma cooperativa não se limitam a viabilizar a participação deles no PNAE. Ela garante, em primeiro lugar, a ampliação da escala e da diversidade da produção agrícola familiar, não apenas encorpando o fornecimento de alimentos ao PNAE mas também reservando aos produtores uma margem mais autônoma de gestão desse fornecimento, com eventuais substituições de produtos ou fornecedores. Outra vantagem importante diz respeito à concentração, na administração da cooperativa, dos encargos burocráticos (notas fiscais, recibos, por exemplo) a que os produtores precisam atender ao participar do PNAE, liberando-os dessas tarefas ou assessorando-os nelas. Ademais, a formação de uma cooperativa qualifica a capacidade de interlocução dos produtores familiares associados diante dos órgãos públicos.

A criação da cooperativa não foi um ato *isolado* no contexto da agricultura familiar em Bonfinópolis, pois a interlocução entre a central de associações e as secretarias municipais já estava amadurecida antes do PNAE e rendera outros frutos, como as políticas municipais de apoio à correção do solo e à instalação de sistema de irrigação nas propriedades familiares, além da aquisição de tratores de grade para cada uma das comunidades rurais. Essas políticas ajudaram a catalisar o impacto do PNAE no município, estruturando a capacidade de oferta dos agricultores familiares e consolidando a institucionalidade de sua representação.

Por sua vez, a ausência de uma cooperativa ou de uma associação unificada e forte em Ourém foi, de certo modo, compensada pela atuação do CAE que, em Bonfinópolis, se mostrou pouco significativa. As entrevistas com os atores institucionais em Ourém demonstraram que o CAE, presente em diversas fases do processo de aquisição de alimentos para a alimentação escolar, não apenas monitora o cumprimento das regras estabelecidas pelo FNDE, mas também exerce a função de eixo articulador da própria política no município. É o CAE que, de certo modo, dinamiza a parceria

entre Seagri e Semed na construção de uma estratégia bem-sucedida, a partir da gestão municipal, da política de compra pública de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar.

Em Ourém, tão logo a chamada pública de compra da agricultura familiar é lançada, os produtores são diretamente informados pela Seagri e Emater, que se encarregam, ainda, de verificar a validade das DAPs dos produtores e providenciar eventuais renovações. Esse dado está longe de ser trivial: o poder público assume tal responsabilidade justamente para que a chamada pública encontre candidatos aptos e com capacidade de fornecimento. O fato de a chamada pública prever, como público prioritário, os agricultores familiares do próprio município reforça a estratégia de inclusão deles no programa.

Um planejamento similar, embora com mais complexidade, é desenvolvido em Bonfinópolis de Minas. A construção dos cardápios, englobando a pauta de compras de alimentos da agricultura familiar, é realizada em permanente interlocução entre nutricionistas e agricultores familiares, com mediação das secretarias de Educação e Agricultura. Nesse processo, os membros da cooperativa se cadastram como potenciais fornecedores, informando quais produtos dispõem e em que quantidades são capazes de produzi-los. Essa etapa preparatória permite engendrar um mapeamento da capacidade de oferta ao longo do ano.

Essas informações ajudam a orientar a elaboração dos cardápios, não subordinando as opções à capacidade produtiva dos agricultores familiares, mas, ao contrário, acrescentando os alimentos que eles produzem às opções disponíveis (alimentos comprados por licitação, em geral industrializados). Com isso, os cardápios se ampliam e se diversificam, e os estoques de alimentos se tornam mais seguros. A diretriz que preside tal estratégia é, aparentemente, simples: para cumprir e elevar a cota mínima de aquisição de 30% de compra de produtos agrícolas familiares, a prefeitura compra tudo que a agricultura familiar do município tem condições de fornecer. Trata-se, portanto, de garantir que, uma vez lançada e divulgada no município, a chamada pública contemple a capacidade e as condições de oferta dos produtores familiares, a fim de poder selecionar entre eles os fornecedores do PNAE. Uma chamada pública de compra de alimentos de produtores familiares, promulgada sem uma apuração prévia do contexto local, correria o risco de se tornar apenas uma formalidade inócua.

Os arranjos operacionais de Bonfinópolis e de Ourém coincidem, ainda, no fato de permitirem certa flexibilidade na gestão da oferta de alimentos pelos agricultores familiares. Em Ourém, caso algum agricultor não consiga efetuar a entrega, em virtude de uma intempérie climática ou de limitações logísticas, outro agricultor contemplado pela chamada é acionado para substituí-lo. Em Bonfinópolis, essas eventuais substituições ocorrem entre os membros da cooperativa, visto que a participação se dá como PJ.

Outro ponto em comum realçado pelos entrevistados dos dois municípios diz respeito à forma com que foram equacionadas parcialmente as restrições sanitárias à comercialização de alimentos produzidos pela agricultura familiar, ampliando, pois, o rol dos produtos ofertados. A Seagri de Ourém, com auxílio do MP, obteve junto à Secretaria Estadual de Agricultura do Pará a concessão de um selo com validade municipal. Ele permite que os agricultores familiares inspecionados possam, uma vez atendidas as exigências da legislação sanitária estadual, comercializar gêneros alimentícios beneficiados, sobretudo os de origem animal. Iniciativa semelhante foi adotada em Bonfinópolis, tendo à frente a Vigilância Sanitária do município. Para além do SIM, que permitiu, por exemplo, que a agricultura familiar local passasse a entregar ovos nas escolas, uma parceria feita pela Seagri com uma entidade de certificação desenvolveu um manual de boas práticas agrícolas, voltado aos produtores familiares. A qualificação desses produtores, no âmbito do PNAE, abrangeu não apenas a realização de adaptações produtivas para cumprir as regras sanitárias, mas, ainda, a adoção de normas de preparo e embalagem dos alimentos entregues nas escolas.

Tanto em Ourém quanto em Bonfinópolis, os representantes do poder público municipal consideraram que a aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar com vistas à alimentação escolar poderia gerar efeitos positivos mais amplos e ter, no contexto dos municípios, um papel estratégico importante. Ourém, embora com um *pacote* mais modesto de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, também disponibilizou, em apoio às associações rurais locais, um trator e outros implementos técnicos para a melhoria dos processos produtivos. Nas duas cidades, os entrevistados relacionaram a entrada dos produtores familiares no PNAE ao retorno de jovens ao campo, à expansão das áreas reservadas ao cultivo de alimentos e ao aumento de renda das famílias. Além disso, foi expressamente mencionado pelos secretários municipais das duas cidades que a participação dos agricultores familiares no PNAE mantém os recursos do programa nos municípios, não apenas fomentando aperfeiçoamentos da atividade agrícola local, mas, ainda, gerando consumo na própria cidade.

Por fim, as entrevistas deixaram claro que a entrada dos produtos da agricultura familiar na alimentação escolar contribuiu para diversificar os cardápios, acrescentando, por exemplo, itens da dieta tradicional local, e para melhorar a qualidade dos alimentos, com oferta de produtos mais frescos. Foram frequentes, nos depoimentos, referências a uma estratégia de convencimento e qualificação adotada pelas nutricionistas para vencer a resistência inicial que merendeiras e cantineiras eventualmente mantinham diante desses produtos. Tal estratégia foi bem-sucedida e, efetivamente, resultou em maior aceitação, por parte do alunado, de alimentos preparados a partir de produtos de agricultores familiares locais.

4.2 Entraves

Tanto Santa Izabel quanto Brasilândia, municípios com baixa inclusão dos agricultores familiares no PNAE, apresentam uma série de fatores para a participação deste segmento no fornecimento de alimentos para as escolas.

Um dos problemas mais básicos refere-se à falta de documentação exigida para a participação como ofertante no PNAE, sobretudo no caso da DAP, que consiste no ponto de partida para o reconhecimento oficial do agricultor familiar perante o poder público. No âmbito local, sua emissão é operacionalizada predominantemente pelos órgãos oficiais de Ater e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) – no caso de assentados da reforma agrária –, mas pode ser obtida também por entidades que representem os agricultores, como sindicatos, desde que obtenham credenciamento necessário.

A despeito da rede de emissores ser aparentemente grande e do processo de emissão ser relativamente simples (exige-se apenas carteira de identidade e Cadastro de Pessoa Física – CPF do agricultor), localmente há uma carência de técnicos para atender a todos os agricultores, fato que ficou bem evidente em Brasilândia de Minas, onde não havia sequer um extensionista atuando diariamente. Por falta de informação, muitos agricultores não renovam sua DAP e ficam impossibilitados de participar do PNAE.¹¹

Outra exigência que dificulta a participação no PNAE é a nota fiscal para os produtos vendidos. A maioria dos produtores familiares atua em canais informais de comercialização, como feiras e por meio de *atravessadores*, que prescindem de nota fiscal, tampouco há cooperativas constituídas que possam emití-la. Soma-se a isso o fato de muitas prefeituras não disporem do serviço de emissão de notas fiscais individuais pelo órgão de finanças local.

Os problemas de documentação estão associados à pouca informação que chega e circula entre os agricultores a respeito de direitos e acessos a políticas públicas. Boa parte deles possui escolaridade baixa e está situada em áreas rurais muitas vezes distantes da sede do município. No caso do PNAE, as orientações e os editais de chamada pública são realizados por meio de fixação de avisos em murais de repartições públicas, publicação na imprensa oficial ou em jornais de circulação local, meios pouco eficazes para comunicação com esse público. Tampouco é comum haver trabalhos do tipo *busca ativa*, em que o poder público procura mobilizar os cidadãos para participar da política.

11. Pela legislação atual (Portaria nº 523/2018), a DAP possui validade de dois anos a partir de sua emissão, o que também representa um limitador.

As formas organizativas dos agricultores familiares poderiam auxiliar no maior esclarecimento sobre o funcionamento do programa, os procedimentos a serem adotados, bem como estruturar o segmento para produzir gêneros que pudessem ser vendidos diretamente para o PNAE. No entanto, apesar de existirem associações nos dois municípios, inclusive uma cooperativa em Santa Izabel, essas entidades ou têm uma atuação estritamente local, sem atuação mais ampla no âmbito do município, ou não atuam como vetores de estruturação produtiva ou de comercialização de seus integrantes.

Em Brasilândia, pelo que se verificou, as associações dos assentamentos são pouco atuantes na organização produtiva dos assentados. Em Santa Izabel, as duas entidades que conseguem uma inserção produtiva dos associados se restringem a um conjunto específico de comunidades. Os STRs desses municípios se dedicam, basicamente, a propiciar o acesso dos agricultores a benefícios previdenciários. Não há, portanto, uma articulação mais geral da agricultura familiar que estimule sua participação no programa e que possa, inclusive, favorecer mais pressão do setor junto ao poder público local.

Dos gargalos de natureza normativa e procedimental, os problemas relacionados às chamadas públicas são os mais evidentes. Há uma resistência observada junto ao poder público local, especialmente o setor encarregado das compras governamentais, em assumir a chamada pública como dispensa de licitação, incorporando elementos próprios dos processos de licitação nos editais. O principal obstáculo é a inclusão do critério de menor preço, o que acaba por inviabilizar a participação de pequenos produtores locais em favor de fornecedores que ofertam em escala maior. Estes geralmente constituem-se em cooperativas externas que acabam sendo beneficiadas quando, no critério de priorização, os grupos formais possuem vantagem em relação aos produtos oriundos do município.

Foi isso que se observou em Santa Izabel: chamadas com o estabelecimento dos critérios de menor preço e priorização de grupos formais acabaram por propiciar a entrada de cooperativas de outras regiões do estado que, segundo relatos, não seriam organizações genuínas de agricultores familiares, ou atuam como intermediários para a comercialização de produtos de outros agricultores, que cedem suas DAPs para legalizar a cooperativa.

As exigências das normas fitossanitárias constituem outro limitador, sobretudo, para produtos de origem animal, mas também para determinados produtos vegetais processados que demandem certificação sanitária – como os alvarás sanitários ou selos de inspeção, que podem ser de âmbito federal, estadual ou municipal. É recorrente, junto ao meio acadêmico e a entidades representativas de agricultores familiares, a percepção da dificuldade de pequenos produtores

para se adequarem às exigências da legislação sanitária, cuja elaboração levou em consideração a produção em grandes empreendimentos agroindustriais – cujos riscos sanitários, em virtude da escala, apresentam-se mais significativos do que os oferecidos por produtores de pequena escala –, dificultando sua inserção nos mercados (Schottz, Cintrão e Santos, 2014). Em Brasilândia, mesmo com a flexibilização das normas sanitárias em nível federal ocorrida nos últimos anos, a fim de favorecer a inclusão de produtores familiares,¹² não houve iniciativas do poder público voltadas à regularização sanitária dos produtos locais.

Após a formalização do contrato entre município e agricultores, dois problemas contribuem para a baixa participação da agricultura familiar: não garantia da compra e atrasos de pagamento. O agricultor tem que tomar uma série de providências para cumprir o fornecimento dos gêneros alimentícios no cronograma estabelecido, o que implica investimentos e trabalhos extras para a produção. Quando a prefeitura deixa de comprar conforme o acordado, o produtor pode ficar sem vias de comercialização para seus produtos, tendo que internalizar prejuízos, conforme relatado em Santa Izabel. De modo similar, o atraso no pagamento pelos produtos fornecidos compromete o planejamento dos produtores, gerando incertezas em seu fluxo de renda familiar. Ambas as situações configuram um risco moral que acaba por desestimular a participação dos agricultores.

No que concerne a questões institucionais, o primeiro ponto a se considerar é o nível de sensibilização do gestor local em relação ao desenvolvimento rural, tendo a agricultura familiar como público prioritário de políticas públicas. Quando essa sensibilização não existe, as ações voltadas ao meio rural são insuficientes para atender as necessidades dos agricultores. A própria estrutura administrativa da prefeitura reflete essa situação, quando não há órgãos com a função específica de desenvolvimento rural, tampouco designação de pessoal com qualificação para exercer o papel de mobilização do setor. Isso ficou evidente em Brasilândia de Minas, onde sequer havia uma Secretaria de Agricultura.

A ausência de iniciativas locais para o desenvolvimento da agricultura familiar, além de refletir a não priorização desse setor no âmbito político local, explica, em boa medida, o baixo nível de estruturação produtiva dos agricultores. Se não há ações, tampouco haverá quadro técnico estruturado para atender às demandas desse público. Adicionalmente, a recepção de políticas voltadas para o setor advindas de esferas governamentais superiores, estaduais ou federal, ficará prejudicada,

12. Ver, por exemplo, a Lei nº 13.680, de 14 de junho de 2018, que altera a legislação sanitária a fim de regulamentar a permissão da comercialização de produtos alimentícios de origem animal de forma artesanal.

uma vez que não haverá pessoal para implementá-las localmente, isto é, garantir sua *incidência territorial* (Silva, 2014). No caso do PNAE, o programa pode apresentar uma implementação local razoável no âmbito do fornecimento da alimentação escolar, como verificado em Santa Izabel do Pará, onde a prefeitura realiza uma complementação orçamentária significativa aos recursos oriundos do FNDE e adicionou, por conta própria, o café da manhã para os estudantes da rede de ensino municipal – sem, contudo, conseguir ampliar a participação dos agricultores locais no processo de aquisição de alimentos.

Uma das principais ações que exercem influência significativa na organização e estruturação produtiva dos agricultores relaciona-se aos serviços de Ater, que podem ser implementados pelo município – em geral, mediante a Seagri –, por organizações da sociedade civil – como organizações não governamentais (ONGs), sindicatos, cooperativas, redes de agroecologia – e pelos órgãos estaduais de Ater que, em geral, apresentam mais capilaridade nos municípios. A inexistência dessas ações junto aos agricultores familiares torna mais difícil sua organização coletiva, assim como prejudica a formação e o incentivo para o aumento e a diversificação da produção.

Conforme verificado, Brasilândia não conta com serviços efetivos de Ater efetiva, mas esse não é o caso de Santa Izabel. Lá, a Emater desenvolve um trabalho importante de assistência para a produção, com incentivo à adoção de práticas agroecológicas e auxílio na elaboração de projetos para acesso a outras políticas públicas, como o Pronaf e o próprio PNAE. No entanto, a evolução da participação no PNAE da agricultura familiar em Santa Izabel, assim como em Brasilândia, encontra barreira em outro fator observado na pesquisa: a desarticulação entre atores-chave para implementação do programa.

Os problemas de articulação podem surgir, por exemplo, quando há descontinuidade administrativa, isto é, mudanças na gestão municipal. Acordos estabelecidos para a implementação do PNAE podem ser prejudicados com a troca do titular do Executivo municipal, sobretudo quando as mudanças de gestão são acompanhadas por mudanças do primeiro escalão da prefeitura, que, por sua vez, podem repercutir em alterações do quadro técnico envolvido com o programa, muitas vezes despreparado para atuar no setor.

O distanciamento e a ausência de canais de comunicação entre poder público e sociedade civil constitui outro limitador importante para a implementação da regra de inclusão da agricultura familiar no PNAE. De um lado, a precária organização dos agricultores dificulta a mobilização de ações coletivas que visem estruturar a categoria para a atividade produtiva, a inserção em canais de comercialização e a articulação com atores envolvidos com o programa e, finalmente, o exercício legítimo de pressão sobre o poder público local. De outro, a gestão municipal não incentiva

a participação social, mormente quando a pauta em questão não se configura como prioridade governamental, como foi o caso da agricultura familiar nesses dois municípios estudados. *Instituições de deliberação participativa* (Silva, 2018), como os conselhos gestores de políticas públicas que promovem a interação Estado/sociedade, não são atuantes ou mesmo estão inativados. No caso do PNAE, dois conselhos teriam o potencial de induzir a participação dos agricultores no programa: o CAE, que nesses casos estudados é pouco atuante, não apresentando articulações com o segmento de agricultores ou de cobrança da gestão municipal sobre a cota mínima de aquisição de alimentos da agricultura familiar; e o CMDRS, que em ambos os municípios estava desativado.

4.3 Síntese analítica

A partir da realidade empírica dos municípios investigados, foi possível aprofundar as análises em torno da implementação do PNAE no que tange à capacidade de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a distribuição aos alunos da rede pública de ensino. O quadro 2 apresenta uma síntese dos fatores explicativos para essa efetivação diferenciada nos municípios, tanto aqueles associados ao sucesso quanto os considerados entraves. Eles foram divididos em três eixos geradores, abordando assim os principais resultados identificados ao longo desta pesquisa.

Embora não se tenha a pretensão de abordar toda a complexidade que incide sobre o cotidiano da gestão pública municipal no atendimento de programas sociais, sobretudo aqueles que envolvam articulação interfederativa como no caso do PNAE, os pontos aqui sistematizados conformam um quadro referencial robusto para novos aprofundamentos que visem contribuir para o aperfeiçoamento desse arranjo inovador de política social orientado também a contribuir com outros processos locais de desenvolvimento no território brasileiro, como ficou explícito na sua interação formal do PNAE após a Lei nº 11.947/2009 com o segmento socioproductivo da agricultura familiar.

QUADRO 2**Fatores de sucesso e entraves na aquisição dos alimentos da agricultura familiar**

Eixos geradores	Fatores de sucesso	Entraves
1) Organização e capacidade de interlocução institucional dos agricultores familiares locais.	Quando os agricultores estão organizados socialmente, há mais cogestão produtiva e diversidade de produtos.	Empecilhos de ordem documental: acesso à DAP; elaboração de projetos de venda e emissão de notas fiscais pelos agricultores; adequação aos normativos sanitários.
	Aspectos burocráticos são mais facilmente atendidos quando tratados de forma coletiva e organizada.	Desconhecimento e desinformação pelos agricultores familiares das políticas públicas disponíveis (associado à baixa escolaridade).
	Representação qualificada dos agricultores perante o poder público municipal.	Organizações coletivas com atuação pontual e local. Fracamente representados dos agricultores e incipiente capacidade de ação coletiva junto ao poder público local.
2) Articulação das instâncias do Poder Executivo local com entidades representativas dos produtores familiares, sociedade civil e órgãos de assistência técnica.	Atuação comprometida do CAE orientando e auxiliando o poder público municipal nos processos de aquisição dos alimentos.	Canais inexistentes ou deficientes de comunicação entre poder público, sociedade civil e agricultores familiares.
	Políticas municipais de apoio e fomento produtivo e de incentivo à comercialização.	Poucas e insuficientes iniciativas do poder público voltadas à regularização sanitária dos produtos locais.
	Percepção pelo poder público de que, se os recursos do PNAE permanecem no município, há dinamização das economias locais.	Número de técnicos insuficiente para atender todos os agricultores ou inexistência de técnicos rurais. Órgãos de apoio aos agricultores com atuação restrita.
3) Grau de complexidade e adequação dos instrumentos normativos pelos quais o programa se realiza ou que balizam as condições de produção e fornecimento de alimentos da agricultura familiar às escolas.	Ampla divulgação da chamada pública.	Não execução de todas as etapas e incompreensão pelo poder público municipal da execução do PNAE.
	Cadastro de agricultores interessados com respectivos produtos produzidos.	Morosidade do poder público em promover a certificação sanitária.
	Cardápios planejados de acordo com a previsão de entrega de itens pela agricultura familiar.	Poder público local segrega a inclusão dos agricultores familiares.
	Auxílio pelas secretarias municipais, órgãos de Ater e STR com a parte documental (projetos de venda, emissão de notas fiscais e DAPs).	Ausência de órgãos no poder público municipal e quadros técnicos destinados a atender aos agricultores familiares na elaboração de projetos e execução de políticas advindas das demais esferas federativas.
	Normativos ajustados à realidade de cada município.	Desarticulação entre os atores-chave imbuídos com a implementação do programa.
	Certa flexibilidade na gestão da oferta de alimentos entre os agricultores caso haja contratemplos que comprometam a entrega de algum dos itens.	Descontinuidade dos processos administrativos, descumprimento de acordos contratuais e mudanças de quadros técnicos municipais.

Elaboração dos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas de abrangência nacional são estruturadas em torno de distintos mecanismos de intervenção. Contudo, o trajeto entre a inserção de um determinado tema na agenda de governo (concepção e desenho operacional) até sua implementação é muitas vezes conturbado e depende de uma série de variáveis nem sempre muito visíveis. Por isso, torna-se cada vez mais importante o esforço contínuo de análise e avaliação de todo esse processo, buscando identificar fatores intervenientes que explicam dinâmicas diferenciadas de implementação de programas nacionais nas distintas esferas de poder federativo.

Com base nessa perspectiva, as análises sobre fatores de sucesso e entraves da implantação do PNAE, conforme apresentado ao longo deste estudo, indicam que as estratégias administrativas municipais e as respectivas estruturas institucionais são decisivas para o atendimento à cota mínima de 30% de compras da agricultura familiar. Ou seja, a *gestão importa*, o que demonstra que o desenho normativo do programa permite a formação de arranjos e coalizões para sua implementação. Os termos da Lei nº 11.947/2009, tanto o art. 12 – adequação dos cardápios escolares à diversidade agrícola da região – quanto o art. 13 – aquisição de alimentos no próprio município – dão respaldo a tais atuações.

Os gestores de Bonfinópolis de Minas e de Ourém, municípios que se destacaram nesse quesito, detalharam suas estratégias de habilitar, qualificar e ampliar a capacidade de oferta da agricultura familiar local para o atendimento ao mercado do PNAE. Mapeando e documentando os produtores familiares do município, e promovendo, no âmbito local, políticas públicas de estruturação produtiva do setor – com subsídios aos melhoramentos técnicos e apoio de maquinário agrícola –, a gestão municipal se mostrou fundamental para construir as condições objetivas para a aplicabilidade da cláusula de compra para além do mínimo legal exigido.

Desse modo, a síntese apresentada, a partir dos contrastes entre as práticas institucionais associadas à implementação do PNAE, oferece um prospecto geral valioso para outros municípios empenhados em ampliar a compra da agricultura familiar em suas jurisdições. Isso vale não apenas para atender à lei, mas também para converter o PNAE em instrumento de desenvolvimento local, dadas as múltiplas dimensões de sustentabilidade que ele pode mobilizar nos seus recortes territoriais de incidência.

Nesse sentido, as evidências indicam que, para a inclusão dos agricultores ser efetiva, é necessária uma articulação bem estruturada entre os atores que trabalham no lado da demanda – Secretaria de Educação, setor de compras, nutricionistas – e aqueles que atuam no lado da oferta – Emater, Secretaria de Agricultura, entidades representativas dos agricultores. Quando essa

articulação é inexistente ou ineficaz, tarefas meritórias, como mapeamento e planejamento da produção local para elaboração do cardápio, cronograma de entregas, divulgação e mobilização dos agricultores, ficam seriamente comprometidas.

Vale ressaltar, por fim, que não houve a pretensão de abordar toda a complexidade que incide sobre o cotidiano da gestão pública municipal. A continuidade de estudos sobre os desafios inerentes à relação entre alimentação escolar e agricultura familiar precisa ser mantida, dadas as limitações quanto à validação externa dos resultados aqui apresentados. Os fatores de sucesso e entraves identificados podem ser testados em outros contextos para além dos controles utilizados nos casos desta pesquisa, por exemplo, para municípios de diferentes portes populacionais – visando testar o fator escala – ou no caso de estratégias utilizadas por administrações estaduais, que recebem pelo menos um quarto dos recursos repassados pelo governo federal voltados à aquisição de gêneros alimentícios para o programa.

REFERÊNCIAS

BASTIAN, L. *et al.* Análise das redes sociais no Programa Nacional de Alimentação Escolar: aspectos relacionais da aquisição de produtos da agricultura familiar. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 63, 2022. No prelo.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do programa dinheiro direto na escola aos alunos da educação básica, altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 17 jun. 2009.

CAVALCANTI, N. T. F.; MARJOTTA-MAISTRO, M. C.; LIMA, L. M. de. Análise de possíveis evidências entre o acesso ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e renda, considerando aspectos da comercialização e consumo dos agricultores. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 52, n. 3, p. 133-144, jul.-set. 2021.

FREITAS, A. F. de; FERREIRA, M. A. M.; FREITAS, A. F. de. A trajetória das organizações de agricultores familiares e a implementação de políticas públicas: um estudo de dois casos. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.57, n. 1, p. 9-28, jan.-mar. 2019.

FREITAS, A. F. de; FREITAS, A. F. de. Análise relacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar: relevando dimensões institucionais dos processos locais de implementação. **Revista Sociedade e Estado**, v. 35, n. 2, p. 525-552, maio-ago. 2020.

GABRIEL, C. G. *et al.* Planejamento de cardápios para escolas públicas municipais: reflexão e ilustração desse processo em duas capitais brasileiras. **Revista de Nutrição**, v. 25, n. 3, p. 363-372, maio-jun. 2012.

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, 2014. Edição suplementar 1.

GONÇALVES, H. V. B. *et al.* Family farming products on menus in school feeding: a partnership for promoting healthy eating. **Ciência Rural**, v. 45, n. 12, p. 2267-2273, dez. 2015.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Categorizando usuários “fáceis” e “difíceis”: práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 63, n. 4, 2020.

PAIVA, J. B. de; FREITAS, M. do C. S. de; SANTOS, L. A. da S. Hábitos alimentares regionais no Programa Nacional de Alimentação Escolar: um estudo qualitativo em um município do sertão da Bahia, Brasil. **Revista de Nutrição**, v. 25, n. 2, p. 191-202, mar.-abr. 2012.

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

SÁ, S. S. *et al.* A interface entre alimentação escolar e agricultura familiar em Jampruca e Mathias Lobato, Minas Gerais. **Revista Espacios**, v. 38, n. 46, 2017.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **Programa de Aquisição de Alimentos e Segurança Alimentar:** modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar. Brasília: Ipea, jun. 2019. (Texto para Discussão, n. 2482).

SCHOTTZ, V.; CINTRÃO, R. P. SANTOS, R. M. dos. Convergências entre a Política Nacional de SAN e a construção de normas sanitárias para produtos da agricultura familiar. **Vigilância Sanitária em Debate**, v. 2, n. 4, p. 115-123, nov. 2014.

SILVA, S. P. **Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil.** Rio de Janeiro: Ipea, nov. 2013. (Texto para Discussão, n. 1898).

_____. Mediação social e incidência territorial de políticas públicas de desenvolvimento rural no Médio Jequitinhonha/MG. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, p. 149-242, jul.-dez. 2014.

_____. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa:** visões sobre a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2018. (Texto para Discussão, n. 2358).

_____. **Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Brasília: Ipea, dez. 2020. (Texto para Discussão, n. 2529).

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

SILVA, M. G. da; SILVA, S. P. Para além do acesso: uma análise da relação entre mercados institucionais e empreendimentos de economia solidária no meio rural. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 49, p. 87-93, nov. 2011.

SILVA, M. G.; DIAS, M. M.; AMORIM JUNIOR, P. C. G. Mudanças organizacionais em empreendimentos de agricultura familiar a partir do acesso ao Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 3, p. 289-304, abr.-jun. 2015.

SOARES, P. *et al.* Programa Nacional de Alimentação Escolar como promotor de sistemas alimentares locais, saudáveis e sustentáveis: uma avaliação da execução financeira. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 12, p. 4189-4197, dez. 2018.

TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. 1. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2015. p. 181-200.

TRIVELLATO, P. T. *et al.* Food and nutrition (in)security in families of farmers who supply the National School Feeding Program. **Revista de Nutrição**, v. 32, 2019.

VALADARES, A. A. *et al.* O desempenho recente das políticas de compras públicas da produção da agricultura familiar. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 26, 2019.

VALADARES, A. A. *et al.* **Agricultura familiar e abastecimento alimentar no contexto da covid-19:** uma abordagem das ações públicas emergenciais. Brasília: Ipea, abr. 2020. (Nota Técnica, n. 69).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Resolução nº 6, de 8 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 38, 12 maio 2020. Seção 1.

SILVA, S. P. **A agricultura familiar e suas múltiplas interações com o território:** uma análise de suas características multifuncionais e pluriativas. Brasília: Ipea, abr. 2015. (Texto para Discussão, n. 2076).

_____. Dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil. *In:* SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil:** organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020. p. 45-82.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

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

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

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 DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL