

Título do capítulo	CAPÍTULO 16 – CONDICIONANTES DA AQUISIÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UMA ANÁLISE COMPARATIVA EM DOIS MUNICÍPIOS PARAENSES
Autores(as)	Fábio Alves Sandro Pereira Silva Alexandre Arbex Valadares Lillian Bastian
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-060-8/capitulo16
Título do livro	VINTE ANOS DE COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR: UM MARCO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL
Organizador(es)	Regina Helena Rosa Sambuichi Sandro Pereira Silva
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	-
ISBN	978-65-5635-060-8
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-060-8

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

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.

CONDICIONANTES DA AQUISIÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UMA ANÁLISE COMPARATIVA EM DOIS MUNICÍPIOS PARAENSES¹

Fábio Alves²

Sandro Pereira Silva³

Alexandre Arbex Valadares⁴

Lillian Bastian⁵

1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990, a agricultura familiar começou a ser considerada pelo Estado brasileiro como um segmento importante no meio rural. Diversas políticas passaram a ser formuladas, desde então, para atender às demandas sociais dessa categoria (financiamento da produção, infraestrutura, assistência técnica e comercialização), cujo marco foi o lançamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1995 (Grisa e Schneider, 2014; Silva, 2015).

A partir dos anos 2000, sobretudo em função das discussões no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), foram concebidas ou reformuladas políticas para a inserção dos agricultores familiares em mercados de compras governamentais, no intuito de aliar princípios de segurança alimentar com desenvolvimento rural. Nesse contexto, surgiu o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que visava adquirir produtos da agricultura familiar para o fornecimento a populações de baixa renda atendidas pela rede socioassistencial nos municípios brasileiros. Sob perspectiva semelhante, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi reformulado, em decorrência da Lei nº 11.947/2009, com a

1. Originalmente publicado como: Alves, F. *et al.* Condicionantes da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar: uma análise comparativa em dois municípios paraenses. *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, Brasília, n. 75, p. 113-132, abr. 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12010/21/BMT_75_Condicionantes.pdf.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: <fabio.alves@ipea.gov.br>.

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

4. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea em exercício no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). *E-mail*: <alexandre.valadares@mds.gov.br>.

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

inclusão de uma cota mínima de 30% para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar pelas entidades executoras (EExs) – secretarias estaduais e municipais de educação –, passando a compor o conjunto de ações de desenvolvimento rural do governo federal (Perin *et al.*, 2021; Sambuichi *et al.*, 2014; Silva, 2021; Valadares *et al.*, 2019).⁶

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), humanos e tecnológicos para garantir sua efetivação.⁷ Tal dimensão lhe confere caráter estratégico para assegurar níveis satisfatórios de segurança alimentar e nutricional nas Unidades da Federação (UFs), além de contribuir para o direito humano à alimentação adequada (DHAA) da população (Silva, 2019; 2022).

Cabe à União responder pela normatização geral e pelo monitoramento da implementação do PNAE enquanto sua execução financeira ocorre de forma descentralizada. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal, repassa os recursos orçamentários aos demais entes federativos para a compra de gêneros alimentícios e posterior prestação de contas. Os valores dos repasses são calculados em função do número de estudantes matriculados na rede pública de ensino. Com a nova regra de compras, passou-se a constituir uma interface bastante promissora entre alimentação escolar e agricultura familiar, sobretudo pela abertura de um mercado de compras públicas de alimentos até então pouco acessível a esse público específico, por meio da adoção de processos de compra simplificados: as chamadas públicas.

Entretanto, os resultados iniciais, em termos do atendimento a essa nova regra por parte dos municípios brasileiros, demonstraram que o alcance dos objetivos propostos não é algo trivial. A heterogeneidade dos municípios – quanto à capacidade administrativa, à atividade econômica e à complexidade institucional – e do próprio panorama agrário do país, marcado por uma dinâmica fundiária que, historicamente, sustentou a expansão da grande propriedade e deslocou a agricultura familiar para áreas menos férteis, fez com que o alcance e os efeitos dessa norma destoassem ao longo do território brasileiro.

6. A consolidação das compras públicas para a agricultura familiar como instrumento de ação governamental pode ser ressaltada quando se observam as ações tomadas por governos estaduais durante a pandemia da covid-19, como demonstrado por Valadares *et al.* (2022b).

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

Ainda assim, em termos de aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, é possível identificar uma evolução positiva e continuada no decorrer do período, a ponto de atingir, na média dos municípios brasileiros, o patamar mínimo de 30% em 2018. Por isso, Silva (2022) classificou tal patamar mais como um ponto de chegada do que de partida dentro de uma estratégia específica de coordenação federativa para fazer valer sua implementação no território nacional.

Nesse contexto, este estudo visa analisar fatores condicionantes para o grau de desempenho relacionado à aquisição de alimentos da agricultura familiar no âmbito do PNAE em dois municípios paraenses: Ourém e Santa Izabel do Pará. A escolha desses municípios ocorreu por apresentarem similaridades geográficas e agrárias, mas serem contrastantes em relação ao cumprimento da cota mínima de 30% de aquisição de alimentos da agricultura familiar.⁸ Partiu-se do entendimento de que a exploração analítica desses contrastes pode levar a compreensões relevantes sobre a dinâmica processual do PNAE no território brasileiro, especialmente no que se refere ao atendimento da referida norma.

Para tanto, o texto está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. A seção 2 traz um breve panorama de pesquisas recentes em torno da relação entre alimentação e agricultura familiar. Na seção 3, apresentam-se os critérios de escolha dos municípios e as técnicas utilizadas na pesquisa. Os resultados obtidos surgem na seção 4, por município e em uma síntese geral. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

2 REVISÃO DE LITERATURA

A promulgação da Lei nº 11.947/2009 despertou maior interesse acadêmico em relação ao PNAE, em especial no que tange à determinação da aquisição de alimentos da agricultura familiar. Diversos autores, como demonstra o levantamento bibliográfico organizado por Silva (2021), discutem o potencial da nova legislação de promover hábitos alimentares saudáveis e culturalmente articulados que contribuam tanto para a promoção das condições de saúde da população escolar quanto para o desenvolvimento local. Entre as principais temáticas abordadas, está a questão das *compras públicas*, isto é, a verificação da situação das EExs e a problematização de particularidades existentes quanto ao atendimento da regra de compra de produtos da agricultura familiar.

Ao estudar os dados de execução de 93% dos municípios brasileiros, Machado *et al.* (2018) constataram evolução positiva nos percentuais de aquisição de produtos da agricultura familiar nos primeiros anos de vigência da lei. Contudo, a distribuição desse percentual se mostrava heterogênea – a região Sul tinha a

8. Este artigo é derivado de pesquisa realizada pelos autores para avaliação do PNAE no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAV), instituído pelo Decreto nº 9.834/2019.

maior frequência de municípios que realizavam a compra (95,5%); e a região Centro-Oeste, a menor (67,9%). Entre as variáveis com influência negativa na decisão de adquirir ou não esses produtos, estavam: população do município; gestão da alimentação escolar do tipo mista, descentralizada ou terceirizada; e ausência de nutricionista como responsável técnico.

As discrepâncias na utilização das chamadas públicas como instrumento de aquisição de gêneros da agricultura familiar têm sido apontadas como importantes fatores explicativos no desempenho e na execução do PNAE nesse âmbito. Triches e Silvestri (2018) identificaram inadequações importantes que levaram à não efetivação (total ou parcial) da demanda de produtos que constava nas chamadas públicas analisadas, a exemplo do baixo preço dos produtos e de informações insuficientes sobre a logística e a periodicidade de entrega.

A atuação de determinados atores locais é apontada como fator facilitador das compras de alimentos da agricultura familiar, como nutricionistas e organizações dos agricultores familiares. É o que evidencia o estudo de Corrêa *et al.* (2019), que analisaram o perfil da aquisição desses produtos em municípios do Rio Grande do Sul, em 2014, dos quais 86% haviam atingido o percentual mínimo exigido, apresentando grande diversidade de alimentos adquiridos. Em uma amostra de 38 municípios do Rio de Janeiro, Ferreira *et al.* (2019) identificaram associação estatisticamente significativa entre o quantitativo de nutricionistas com a compra de produtos da agricultura familiar e as atividades de educação alimentar. Bastian *et al.* (2022) e Bezerra *et al.* (2013), por sua vez, relataram que a articulação de redes intersetoriais pode desencadear processos locais que visam à promoção da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar mediante a organização coletiva dos agricultores para o atendimento desse mercado pelas prefeituras.

A evolução da participação da agricultura familiar na compra de alimentos para o PNAE também foi identificada por Andrade, Araújo e Santos (2019), em seu estudo para municípios da Paraíba entre 2011 e 2015. Os autores ressaltaram que a maioria dos municípios efetua essas compras de forma desorganizada e com pouca gerência sobre as etapas dos processos. Alguns deles, inclusive, oscilam entre o atendimento ao mínimo de 30% em um ano e a inexistência de aquisições desse público no ano seguinte.

Ao comparar a implementação do PNAE em dois municípios de Minas Gerais, próximos geograficamente e de porte similar, Sá *et al.* (2017) constataram uma série de entraves para a destinação de 30% dos recursos do FNDE à compra direta da agricultura familiar. As dificuldades originavam-se tanto do lado da oferta (falta de documentação dos agricultores, pouca variedade dos alimentos produzidos localmente, inviabilidade de fornecimento regular e inadequação das condições

higiênico-sanitárias) quanto da demanda. Nesse caso, são explicadas por particularidades na dinâmica da gestão pública em cada município (desconhecimento por parte dos gestores de seu papel no processo, concentração do poder de decisão na figura do prefeito, falta de empenho das prefeituras na elaboração e na divulgação das chamadas públicas).

Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014) verificaram a dinâmica operacional de políticas como o PNAE e o PAA nos municípios do chamado Circuito das Frutas, no estado de São Paulo. Embora a região se caracterize pela presença marcante de agricultores familiares, as autoras identificaram baixa participação desses atores nos referidos programas, que, segundo elas, se explicaria por comunicação ineficiente sobre os programas, falta de documentação por parte de alguns agricultores (principalmente a Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP), limites máximos de comercialização por agricultor considerados baixos, falta de organização coletiva dos produtores e problemas de logística que aumentam o custo de entrega dos produtos.

Em estudo realizado por Mossmann *et al.* (2017), foram apontadas como principais barreiras para a viabilização de mercados institucionais voltados para a agricultura familiar os seguintes fatores: custo de produção e distribuição, burocracia administrativa, assistência técnica insuficiente, resistência às mudanças, fragilidades na organização coletiva dos agricultores e falta de conhecimento e/ou interesse dos gestores públicos. Na opinião dos autores, o enfrentamento desses obstáculos deve passar por mecanismos de diálogo, intersetorialidade, investimento, organização coletiva e atividades de capacitação.

Como foi possível verificar nesse breve panorama da literatura sobre a relação entre agricultura familiar e alimentação escolar, existe uma gama de fatores que condicionam (positiva e negativamente) os resultados do PNAE nos seus diferentes *territórios de incidência* (Silva, 2014), especialmente no que tange ao cumprimento da regra prevista no art. 14 da Lei nº 11.947/2009, referente ao direcionamento mínimo de 30% dos recursos repassados pelo governo federal para a aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar. Nesse sentido, as seções seguintes visam contribuir com esse debate ao focar os processos de implementação e seus respectivos resultados em dois municípios do interior do Pará, que possuem características agrárias e demográficas similares, mas cujas *performances* em relação à referida regra se mostraram bastante díspares no período em análise.

3 SELEÇÃO DE MUNICÍPIOS E TÉCNICAS UTILIZADAS PARA A PESQUISA

O primeiro passo foi verificar a evolução da aquisição municipal de alimentos oriundos da agricultura familiar entre 2011 e 2017, a partir das tabulações disponibilizadas pelo FNDE em seu portal na internet, para uma classificação dos municípios em que se poderia efetuar a pesquisa qualitativa. Para isso, procurou-se

selecionar pares de municípios vizinhos que apresentassem entre si similaridades quanto a indicadores territoriais e ao volume de recursos recebidos para a execução do PNAE, mas que tivessem discrepância com relação à aquisição de alimentos da agricultura familiar. No estado do Pará, dois municípios próximos (distantes 145 quilômetros um do outro, por rodovia), localizados no noroeste do estado, mostraram boas condições para o estudo comparativo: Santa Izabel do Pará e Ourém. Eles apresentam situações opostas na execução do PNAE – o primeiro com baixo e o segundo com alto desempenho nesse quesito – e detêm números da agricultura familiar semelhantes, tanto em quantidade de estabelecimentos quanto em área total ocupada. Em Ourém, o número de estabelecimentos familiares, de acordo com o Censo Agropecuário 2017, era de 1.049, muito próximo ao de Santa Izabel, que era de 1.046. Ambos são municípios de médio ou pequeno porte populacional, como mostra a tabela 1.

TABELA 1

População, estabelecimentos rurais familiares e forma de aquisição da agricultura familiar para o PNAE – municípios selecionados

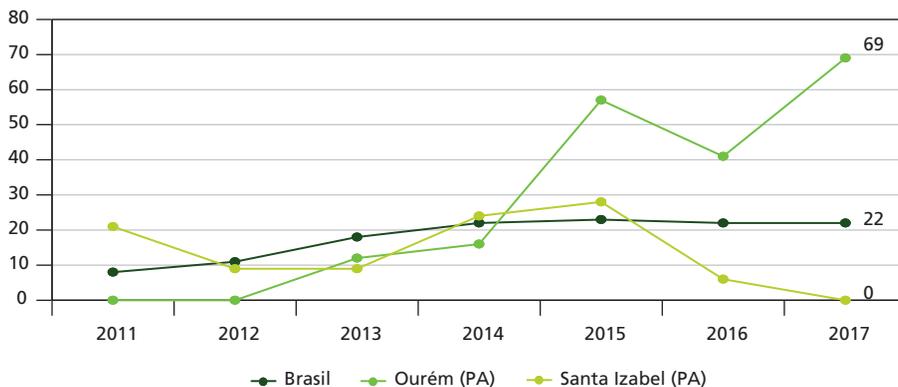
Município	População	Bioma	Estabelecimentos rurais familiares	
			Total	Área (hectares)
Ourém-PA	16.311	Amazônia	1.049	9.015
Santa Izabel-PA	59.466	Amazônia	1.046	8.829

Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<https://bit.ly/3L1m9e2>>. Acesso em: 20 abr. 2023. Elaboração dos autores.

Os dados de execução do PNAE permitem observar a evolução do desempenho, ao longo dos anos, em nível nacional e em cada um dos municípios selecionados. É possível verificar uma tendência de crescimento, o que pode indicar curva positiva de aprendizado entre eles. De todo modo, é digno de nota que, em 2017, metade dos municípios brasileiros adimplia essa cota (ou a superava) e que 86% de todos os municípios do país compravam, em alguma proporção, alimentos da agricultura familiar. Essa adesão incompleta, mas expressiva, permite considerar que a referida lei não foi vista, pela maioria dos gestores municipais, como um entrave para a realização do direito à alimentação escolar dos estudantes de suas redes públicas de ensino. Ao contrário, ela parece ter promovido um acréscimo de qualidade e diversidade nas refeições servidas nas escolas (Teo e Monteiro, 2012). No caso dos municípios selecionados para este estudo, é possível observar que, a partir de 2015, Ourém encontrava-se bem acima da média nacional, embora estivesse acontecendo o oposto com Santa Izabel.

GRÁFICO 1

Nível de aquisição da agricultura familiar – municípios selecionados e média nacional (2011-2017)
(Em %)



Fonte: FNDE – Dados da Agricultura Familiar. Disponível em: <<https://bit.ly/3Hobt8j>>. Acesso em: 20 abr. 2023.

Para os estudos de caso, a etapa de coleta de dados consistiu na aplicação de entrevistas com atores-chaves dos municípios selecionados: nutricionistas; representantes do órgão gestor local e da pasta de agricultura; extensionistas rurais; representantes do Conselho de Alimentação Escolar (CAE); e dirigentes de entidades representativas de agricultores familiares, como o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), associações e cooperativas. As entrevistas foram realizadas entre dezembro de 2020 e janeiro de 2021. Foram colhidos, ao todo, doze depoimentos, sendo cinco em Ourém e sete em Santa Izabel, conforme indicado no quadro 1.

QUADRO 1

Lista de entrevistados por município

Ourém (PA)	Santa Izabel do Pará (PA)
Representante da Secretaria Municipal de Educação	Representante da Secretaria Municipal de Educação
Representante da unidade responsável pela alimentação escolar	Representante da unidade responsável pela alimentação escolar
Representante do CAE	Representante do CAE
Representante de associação comunitária	Representante de cooperativa de agricultores
Extensionista da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater)	Extensionista da Emater
	Nutricionista
	Representante do STR

Elaboração dos autores.

A escolha de atores com diferentes funções, graus de responsabilidade e interesses na execução do PNAE, além de permitir verificar as estruturas burocráticas de implementação e a interação interorganizacional nos distintos contextos jurisdicionais, possibilitou maior robustez nas análises ao contrastar os depoimentos coletados. Em caráter complementar, foram analisados documentos referentes aos

processos de implementação em cada município, que foram solicitados diretamente dos atores entrevistados ou consultados na página eletrônica do FNDE.⁹

A seguir, faz-se uma síntese analítica dos resultados.¹⁰

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção, cada município pesquisado é abordado individualmente, o que configura dois casos de implementação local do PNAE. Serão descritos o processo de aquisição da alimentação escolar, os arranjos e as articulações realizados para implementação do programa, com base nas informações obtidas nos depoimentos. Buscou-se também enfatizar aspectos que relacionam a relevância da agricultura familiar em distintas dimensões do desenvolvimento de seus territórios.¹¹ Dessa forma, o intuito foi lançar luz sobre fatores que explicam o êxito ou o fracasso da política de alimentação escolar no que tange à aquisição de alimentos da agricultura familiar nos municípios selecionados.

As transcrições de trechos dos depoimentos somente trazem a identificação do papel do entrevistado quando sua posição como ator na implementação do programa oferece um reforço para o argumento apresentado. Essa opção se justifica pelo zelo ao sigilo da fonte das informações. Segue a sistematização das informações para cada município.

4.1 Ourém

Ourém está localizado no Nordeste Paraense, distante 182 quilômetros da capital Belém. Em 2018, o município possuía um produto interno bruto (PIB) de cerca de R\$ 200 milhões, e a agropecuária correspondia a 29% desse total. Em 2020, contava com 5.393 matrículas de escolares – 913 no ensino infantil, 3.041 no ensino fundamental, 873 no ensino médio e 566 na Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Ourém é um caso bem-sucedido na implementação do PNAE articulada à compra da agricultura familiar local. Em 2017, foram usados 69% dos R\$ 466.226,00 advindos do FNDE para esse fim. Desde 2013, quando computou 13% do recurso repassado, Ourém apresenta evolução significativa (gráfico 1).

Conforme foi possível verificar na pesquisa, o sucesso do município nesse quesito está atrelado a um conjunto de fatores, sendo essenciais o comprometimento da gestão municipal, especialmente das secretarias da Educação (Semed) e da Agricultura (Seagri), e a atuação do CAE. Para a gestão municipal, a inclusão

9. As entrevistas foram realizadas de maneira remota, via videoconferência, em razão das restrições impostas pela pandemia da covid-19.

10. Para análise transversal sobre determinantes da compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar nos municípios brasileiros, ver Silva (2023).

11. Sobre as principais dimensões de interação da agricultura familiar com os territórios em que se insere, ver Silva (2015).

dos produtos dos agricultores familiares na alimentação escolar não somente é vista como um meio de os recursos do PNAE permanecerem no município, mas também como uma forma de melhorar a qualidade das refeições ofertadas ao alunado durante o período escolar.

Além do comprometimento desses atores, o bom desempenho está associado a um esforço de vários dos entes vinculados com a oferta da alimentação escolar, como o Setor da Alimentação Escolar (Sema) e duas nutricionistas vinculadas à Sema; agricultores familiares e suas organizações; a Emater, a vigilância sanitária; o setor de licitação da prefeitura; o Ministério Público; e a Secretaria Municipal de Finanças.

A respeito dos papéis desempenhados por cada um desses atores na execução do PNAE, destaca-se, primeiramente, que a Sema, orientada pelo CAE, foi responsável pela definição de uma equipe composta por profissionais da área nutricional. A partir dessa definição, o processo de aquisição dos itens inicia-se com a composição do termo de referência ou da pauta para o lançamento da chamada pública municipal.

Assim que a chamada pública é lançada, a Seagri informa aos agricultores que já são fornecedores do PNAE e aos demais interessados. Além da Seagri, a Emater entra em contato com comunidades e organizações de agricultores familiares. Também há divulgação no *site* da prefeitura. Emater e Seagri atuam em parceria na checagem e na renovação das DAPs.

Os agricultores interessados são orientados a entrar em contato com a Seagri, para que suas propostas sejam elaboradas. Na Seagri, são especificados produtos, quantidades e períodos de entrega, e são debatidos os preços. Apesar de haver algumas associações de agricultores no município de Ourém, a participação ocorre predominantemente por grupos informais.

O passo seguinte é montar, a partir do cardápio mensal elaborado pelas nutricionistas, os cronogramas de entregas e encaminhar os pedidos aos agricultores familiares. Caso mais de um agricultor produza o mesmo item que consta no cardápio mensal, o volume total necessário é rateado entre todos os seus fornecedores, para que todos participem.

Em paralelo ao pedido feito aos agricultores, as nutricionistas elaboram roteiros e fichas de preparação para as cantineiras, com os produtos e as respectivas quantidades a serem usadas no preparo das refeições. Esses roteiros facilitam o preparo e têm contribuído para a aceitabilidade desses produtos pelos alunos. Afora a elaboração dos roteiros, as nutricionistas, igualmente, realizam treinamentos anuais com as cantineiras e outros profissionais envolvidos no processo.

Os agricultores entregam carnes (de aves e bovina, congeladas e logo após o abate), hortaliças folhosas, polpas de frutas, feijão, macaxeira, abóbora, maxixe, quiabo, farinha de tapioca, tempero verde, jambu, entre outros. Hortaliças e carnes são entregues semanalmente. Há inclusão de ingredientes típicos da cultura alimentar paraense, como no caso do jambu e da polpa de taperebá, além de outras plantas de valor nutricional diferenciado, como o cariru.

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

Com as informações coletadas, identificaram-se quatro fatores principais que contribuem para o êxito da inclusão dos agricultores familiares no PNAE do município. O primeiro é o desempenho do CAE, que auxilia diretamente a equipe da Semaef a seguir o especificado pelo FNDE. Conforme os relatos das entrevistas, o CAE tem estado presente em diversas fases do processo. O segundo refere-se à prioridade dada aos produtores do próprio município, especificada no edital da chamada pública. Se esses agricultores não conseguem atender à demanda, então são aceitos projetos vindos de outros municípios, individualmente ou em grupo.

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 (Secretaria da Educação).

O secretário [da Agricultura] daqui (...) 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 à regularização sanitária. Como o município não possui legislação nessa área, a Seagri, acompanhada pelo Ministério Público, 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 (SIM). Houve adequação à legislação estadual, em atendimento à exigência legal para comercialização de gêneros da agricultura familiar beneficiados pelos próprios agricultores.

Por fim, verifica-se que o poder público tem favorecido a produção agrícola local com a disponibilização, em todas as comunidades interioranas, de trator equipado com implementos. É possível visualizar esse esforço nos depoimentos coletados. Observe-se que, além de a prefeitura municipal querer atender ao especificado na

Lei nº 11.947/2009, havia percepção de que a alimentação escolar seria de melhor qualidade caso os agricultores familiares fossem incluídos no processo. Desse modo, foi concedida autonomia às nutricionistas e ao Sema para formularem os cardápios com os produtos disponíveis que tivessem melhor qualidade nutricional.

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 [ia] além de ajudar o município a ter essa renda (...) a preocupação [da gestão] era, principalmente, de esses alunos terem acesso a esses produtos (Secretaria da Educação).

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 (Secretaria da Educação).

Segundo o Sema, na última chamada pública, houve a participação de 47 agricultores. De acordo com as entrevistas, são destacados o aumento do interesse pela comercialização via PNAE e o da renda dos agricultores, bem como a expansão das áreas de cultivo destinadas a essa demanda e a inclusão de novos membros de famílias.

A cada ano, essa procura dos agricultores familiares para concorrer na chamada pública que é ofertada 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 podem ainda ser aprimorados para maior diversificação da oferta de itens pela agricultura familiar. 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. Outro aspecto identificado relaciona-se com a dificuldade de os agricultores se organizarem coletivamente. No município, existem três associações comunitárias de localidades rurais, mas que não atuam na estruturação da produção.

4.2 Santa Isabel do Pará

O município de Santa Isabel do Pará está localizado no Nordeste Paraense, distante 45 quilômetros da capital. Seu PIB, em 2018, foi de R\$ 758 milhões, e a agropecuária representava 11,3% do total. Quanto ao sistema de ensino, Santa Isabel abriga, de acordo com o Censo Escolar 2020, 18.059 estudantes – 2.510

matriculados no ensino infantil, 10.105 no ensino fundamental, 3.023 no ensino médio e 2.028 na EJA.

Com base nas informações constantes no relatório de execução do PNAE, entre 2011 e 2017, Santa Izabel apresentou uma aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar de forma irregular: máximo de 28% dos repasses em 2015 e mínimo de 0% em 2017, o que configura média anual de 13,7%. Em nenhum momento da série, o mínimo de 30% estabelecido pela legislação foi alcançado (gráfico 1).

A implementação do PNAE no município está centralizada na Diretoria de Alimentação Escolar, que é uma unidade administrativa dentro da Semed. Em tese, o arranjo de implementação do programa envolveria a participação da Emater, da Seagri e dos agricultores familiares. Inicia-se o processo com a composição do cardápio e a definição da pauta elaboradas pela nutricionista, mediante prévio mapeamento de gêneros alimentícios locais realizado na Emater e na 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 se realizarem o processo licitatório e a chamada pública. A Emater e a Seagri ficam incumbidas da divulgação e da mobilização dos agricultores para a participação na chamada pública 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, armazena e distribui os produtos adquiridos para as escolas. 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-se os hábitos alimentares locais e o cronograma de safra obtido da 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 em 2009.

A participação da agricultura familiar ocorre por grupos informais e formais. Estes atuam 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, hortaliças folhosas, melancia, laranja, banana, feijão-caupi, feijão-verde, macaxeira, abóbora, pupunha. Outros produtos, como carne e alimentos processados, são adquiridos via licitação. A principal medida identificada para a inclusão de agricultores familiares locais foi a articulação efetuada entre a nutricionista e os extensionistas da Emater, no início da vigência da Lei nº 11.947/2009. 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 de a iniciativa ter conseguido aumentar a participação dos agricultores familiares em alguns anos, esse aumento não se consolidou. Entre as dificuldades constatadas, uma está relacionada às mudanças da gestão municipal e à conseqüente 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.

Outro fator que tem dificultado a inclusão de agricultores familiares locais se relaciona aos termos das chamadas públicas. Apesar da priorização, ela está subordinada à adoção das diretrizes de menor preço e de priorização de grupos formais no edital. Isso tem beneficiado cooperativas de outros municípios, que participam das chamadas com maior volume de produção e com preço menor do que o ofertado pelos agricultores locais.

A chamada pública não é fechada, ela é aberta. Então vêm 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 da participação dos 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, o que levou o produtor a expandir sua produção para atender à demanda do PNAE, mas não efetivada pelo município, o que deixou o agricultor sem destinatário para o que havia produzido. Outro aspecto se refere a atrasos no pagamento dos itens adquiridos dos agricultores.

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 açai 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:[a] 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.

Aspectos como esses acabam por desestimular a participação dos agricultores familiares no PNAE, principalmente pelo fato de que o mercado de compras governamentais é apenas um dos canais utilizados por agricultores (Wilkinson, 2002). Caso não haja as condições favoráveis de participação, eles preferem atuar por meio dos canais convencionais de comercialização, como a intermediação realizada por “atravessadores”. 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.

Eles [os agricultores] 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).

Juntam-se a tudo isso a incipiente organização da maioria dos agricultores familiares e a inexistência de uma instância de articulação desse segmento com o poder público no município. As organizações com alguma atuação na orientação produtiva se resumem a uma associação comunitária e uma cooperativa que envolve produtores de três comunidades ribeirinhas para a produção de açaí. O STR, cuja atuação se estende por todo o território de Santa Izabel, tem ação predominante na intermediação para acesso a benefícios sociais, e a maior parte dos filiados são aposentados. Dessa forma, não há mobilização coletiva dos agricultores familiares de âmbito municipal voltada a estimular a estruturação produtiva, tampouco há instância de articulação e deliberação em funcionamento – o que Silva (2018) denominou de *instituições de deliberação participava* –, para aproximar as representações dos agricultores e do poder público em torno de interesses comuns. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), segundo relatos, está desativado, e no CAE não há representação desse segmento.

O Conselho Municipal 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 estava sempre conversando um com o outro e falando a mesma linguagem (Sindicato dos Trabalhadores Rurais).

Apesar de não atingir a cota de 30% de aquisição da agricultura familiar, são evidenciadas nos relatos as melhorias que a inserção no PNAE proporciona aos agricultores participantes. A cooperativa de produtores de açaí, por exemplo, apresenta

faturamento de R\$ 300 mil a R\$ 400 mil anuais somente com fornecimento do produto para as escolas municipais. Assim, o primeiro efeito observado entre os agricultores participantes é o incremento da renda.¹² Em consequência, outros benefícios são verificados, como a melhoria da habitação e a aquisição de bens, por exemplo, veículos para entrega de produtos, o que indica maior 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. Em âmbito geral, a circulação dos recursos financeiros dentro do município contribui para a dinamização econômica local. Por fim, vale destacar 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 – diversificados, nutritivos e frescos –, inclusive com evidências de maior 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, [é] 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. [Puderam] 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 maior participação da agricultura familiar no fornecimento de alimentos para as escolas. Há potencial para isso. De acordo com os depoimentos, existe produção e área produtiva disponível para ultrapassar a cota legal mínima de 30%. Para isso, devem ser superados os entraves no que concerne à articulação institucional, aos termos da chamada pública relacionados à ordem de priorização dos fornecedores, à garantia

12. Para mais informações sobre os impactos da participação de agricultores familiares no PNAE em suas respectivas rendas, ver Paula *et al.* (2023).

da compra e do pagamento dos produtos, à documentação dos agricultores e ao fomento a uma maior organização coletiva 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.

4.3 Condicionantes da participação da agricultura familiar no PNAE

As informações levantadas permitem inferir que as circunstâncias que tornaram bem-sucedida a execução do PNAE no município de Ourém-PA passam pelos seguintes fatores: articulação das instâncias do Poder Executivo local e de outras instâncias de governo; atuação do CAE; e adequação dos instrumentos normativos mediante os 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).

Nesse município, o CAE, presente em diversas fases do processo de aquisição de produtos para a alimentação escolar, não apenas monitora o cumprimento das regras estabelecidas na execução local do PNAE, mas, sobretudo, também opera como eixo articulador da própria política no município. É o CAE que, de certo modo, dinamiza a parceria da Seagri e da Semed locais na construção de uma estratégia bem-sucedida na política de compra pública de itens da agricultura familiar para a alimentação escolar.

Em Ourém, tão logo a chamada pública é lançada, os produtores são diretamente informados pela Seagri e pela 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 grande responsabilidade no intuito de encontrar candidatos aptos e com capacidade de fornecimento. O fato de a chamada pública de Ourém prever, como público prioritário, os agricultores familiares do próprio município reforça a estratégia de inclusão no programa.

O arranjo operacional do PNAE em Ourém permite certa flexibilidade na gestão da oferta de alimentos pelos agricultores familiares. 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.

Outro ponto a ser ressaltado é a articulação realizada para superar as restrições sanitárias à comercialização de alimentos produzidos pela agricultura familiar. Com isso, foi possível ampliar o rol dos produtos ofertados ao se permitir que os agricultores inspecionados comercializem gêneros alimentícios de origem animal.

Por sua vez, Santa Izabel do Pará apresenta uma série de entraves para a participação dos agricultores familiares no fornecimento de alimentos para as escolas,

relacionados à estruturação dos agricultores, à interação entre poder público e sociedade civil, além de questões institucionais, normativas e procedimentais que impedem um avanço da aquisição.

Um dos problemas refere-se à falta de documentação exigida para participar como ofertante do PNAE, sobretudo no caso da DAP, que consiste no reconhecimento oficial do agricultor familiar perante o poder público. Localmente, há carência de técnicos para atender todos os agricultores. A vigência da DAP, que, pela legislação atual, possui validade de dois anos a partir da emissão, também é um limitador. Por falta de informação, muitos agricultores não renovam sua DAP e ficam impossibilitados de participar das chamadas públicas.

Muitos desses problemas estão associados à pouca informação que chega e circula entre os agricultores, os quais em geral possuem escolaridade baixa e vivem em áreas rurais 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 a 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.

As formas organizativas dos agricultores familiares poderiam auxiliar no esclarecimento sobre o programa, nos 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 e uma cooperativa em Santa Izabel, essas entidades ou têm atuação estritamente local ou não atuam como vetores de estruturação produtiva ou de comercialização de seus integrantes. Nesse sentido, não há uma articulação geral da agricultura familiar que estimule a participação no programa e que pudesse, inclusive, favorecer maior pressão do setor sobre o poder público local para o atendimento de suas demandas.

Dos gargalos de natureza normativa e procedimental, os fatores relacionados à chamada pública são os mais evidentes. Observou-se resistência por parte do poder público local, especialmente o setor encarregado das compras governamentais, a assumir a chamada pública como dispensa de licitação, conforme previsto na Lei nº 11.947/2009, o que leva à incorporação de elementos próprios dos processos de licitação nos editais de chamada pública. O principal obstáculo é a inclusão do critério de menor preço, o qual inviabiliza a participação de pequenos produtores locais, sobretudo de forma individualizada, 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.

As exigências das normas fitossanitárias constituem outro limitador para a inserção de agricultores familiares na aquisição de alimentos direcionados às escolas. É recorrente, no meio acadêmico e em 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 –, o que acaba por dificultar a inserção deles nos mercados (Schottz *et al.*, 2014).

Após a formalização do contrato entre o município e o agricultor, dois problemas contribuem para a baixa participação da agricultura familiar: a não garantia da compra e os atrasos de pagamento. Ao assinar o contrato com a prefeitura, o agricultor tem que tomar uma série de providências para fornecer os gêneros alimentícios dentro do 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 Isabel. De modo similar, o atraso no pagamento pelos produtos fornecidos compromete a renda do agricultor que planejou o custeio de suas despesas, produtivas e domésticas, contando com o recurso oriundo da venda para alimentação escolar, o que gera incertezas no planejamento de seu fluxo de renda familiar. Ambas as situações desestimulam a participação dos agricultores, comprometendo assim a efetividade do programa.

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, de modo a ter a agricultura familiar como público prioritário das políticas. Quando essa sensibilização não existe, as ações voltadas ao meio rural são insuficientes para atender às necessidades dos agricultores, em especial aquelas destinadas à estruturação produtiva. A ausência de envolvimento e de comprometimento da gestão municipal com a agricultura irá repercutir numa série de fatores que incidirão sobre a baixa participação do setor no fornecimento para a alimentação escolar.

A atuação de outros atores, como a Emater, pode facilitar a inclusão dos agricultores, desde que haja uma articulação bem-sucedida. No entanto, problemas de articulação podem surgir, por exemplo, quando há mudanças na gestão municipal. Acordos e parcerias estabelecidos para a implementação do PNAE, especificamente para adquirir gêneros alimentícios da agricultura familiar, podem ser prejudicados ou desativados com a troca do titular do Executivo municipal, sobretudo quando o novo gestor não se mostra sensível às demandas do segmento e não vê o desenvolvimento rural como prioridade de sua gestão. Assim, a descontinuidade

administrativa pode implicar problemas relacionados a alterações de prioridades governamentais e do quadro técnico envolvido na operacionalização do programa.

Portanto, a partir da realidade empírica dos municípios investigados, aliada a outras evidências de pesquisa,¹³ foi possível elaborar uma síntese dos fatores explicativos para a efetivação diferenciada nos municípios em relação à capacidade de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a distribuição aos alunos da rede pública de ensino, tanto aqueles associados ao sucesso quanto aos entraves. Eles foram divididos em três eixos geradores, conforme exposto no quadro 2.

QUADRO 2

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

Eixos geradores	Fatores de sucesso	Entraves
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; e adequação aos normativos sanitários.
	Aspectos burocráticos são mais facilmente atendidos quando tratados de forma coletiva e organizada.	Desconhecimento e desinformação, por parte dos agricultores familiares, das políticas públicas disponíveis (associados à baixa escolaridade).
	A representação qualificada dos agricultores facilita o diálogo com o poder público municipal.	Organizações coletivas com atuação pontual e local. Fracá representação dos agricultores e incipiente capacidade de ação coletiva perante o poder público local.
Estruturação e 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.	
	Percepção pelo poder público de que, se os recursos do PNAE permanecem no município, há dinamização da economia local.	Poucas e insuficientes iniciativas do poder público voltadas à regularização sanitária dos produtos locais.
	Orientações da equipe técnica quanto ao preparo das refeições pelas cantineiras e quanto à forma como os alimentos devem ser entregues nas escolas.	Número de técnicos insuficiente para atender todos os agricultores ou inexistência de técnicos rurais. Órgãos de apoio aos agricultores com atuação restrita.

(Continua)

13. Para uma discussão mais abrangente sobre esses fatores elencados, consultar o relatório completo da pesquisa em Valadares *et al.* (2022a).

(Continuação)

Eixos geradores	Fatores de sucesso	Entraves
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.	
	Auxílio de secretarias municipais, órgãos de assistência técnica e extensão rural (Ater) e STR no tocante à parte documental (projetos de venda, emissão de notas fiscais e DAPs).	O poder público local segrega a inclusão dos agricultores familiares.
	Normativos de inspeção sanitária ajustados à realidade de cada município.	Ausência de órgãos no poder público municipal e quadros técnicos destinados a atender os agricultores familiares na elaboração de projetos e na execução de políticas advindas das demais esferas federativas.
	Certa flexibilidade na gestão da oferta de alimentos entre os agricultores, caso haja contratemos que comprometam a entrega de algum dos itens.	Desarticulação entre os atores-chave envolvidos na implementação do programa.
		Descontinuidade dos processos administrativos, descumprimento de acordos contratuais e mudanças de quadros técnicos municipais.

Elaboração dos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese o contraste no cumprimento do dispositivo legal de inclusão da agricultura familiar no fornecimento de alimentos para os estudantes da rede pública, em ambos os municípios analisados, a pesquisa permitiu identificar uma série de fatores positivos que a entrada dos produtores familiares no PNAE tem proporcionado a seus territórios, como o retorno de jovens ao campo, a expansão das áreas reservadas ao cultivo de alimentos e o aumento de renda das famílias.

Ficou evidente que a entrada dos produtos da agricultura familiar na alimentação escolar contribuiu para diversificar os cardápios – ao acrescentar, por exemplo, itens da dieta tradicional local – e melhorar a qualidade dos alimentos, com oferta de produtos mais frescos. Foram frequentes, nos depoimentos, referências a estratégias de convencimento e qualificação adotadas pelas nutricionistas para vencer a resistência inicial que cantineiras e outros profissionais eventualmente mantinham diante desses produtos.

Há também o entendimento de que não se pode subestimar o impacto setorial e o efeito multiplicador dos recursos transferidos via PNAE em uma economia de escala modesta. As entrevistas realizadas neste estudo apontam que a cota de aquisição da agricultura familiar, além de fomentar aperfeiçoamentos da atividade

agrícola local, qualifica a capacidade de compra dos municípios, imprime diversidade à alimentação escolar e cria a possibilidade de tornar esse programa um vetor de investimento socioeconômico local, além de contribuir para diversificar e melhorar a qualidade dos cardápios oferecidos aos estudantes.

As boas práticas institucionais observadas oferecem, portanto, um prospecto valioso para outros municípios empenhados em ampliar as compras públicas de produtos provenientes da agricultura familiar. Isso vale não apenas para atender à lei, mas, sobretudo, para converter o PNAE em instrumento de desenvolvimento endógeno, dadas as múltiplas dimensões de sustentabilidade que ele pode mobilizar nos seus respectivos *territórios de incidência* (Silva, 2014). Nesse sentido, as evidências identificadas na pesquisa indicam que, para a inclusão dos agricultores familiares no PNAE 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 não há essa articulação, tarefas como o mapeamento de produção local para preparação do cardápio, a elaboração do cronograma de entregas, a divulgação das chamadas públicas, a mobilização dos agricultores e a assistência para planejamento da produção ficam fortemente comprometidos.

Por fim, é importante salientar que não houve, de nossa parte, a pretensão de abordar toda a complexidade do cotidiano da gestão pública municipal. A continuidade de estudos sobre os desafios inerentes à relação entre alimentação escolar e agricultura familiar precisa ser mantida devido às limitações da validação externa dos resultados aqui apresentados, ainda que bastante respaldados pela literatura. Os fatores de sucesso e os entraves identificados podem ser testados em outros contextos para além dos controles utilizados nesta pesquisa, por exemplo, para municípios de diferentes portes populacionais – visando testar o fator escala – ou no caso de estratégias usadas por administrações estaduais. Logo, esta é uma agenda de pesquisa que se mostra promissora.

REFERÊNCIAS

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

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**, Brasília, n. 63, p. 31-52, 2022.

BEZERRA, O. M. *et al.* Promoção da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em Territórios da Cidadania de Minas Gerais e Espírito Santo. **Revista de Nutrição**, v. 26, n. 3, 2013.

CORRÊA, R. S. *et al.* Family farming and school meals in Rio Grande do Sul. **Revista Ciência Rural**, v. 49, n. 2, 2019.

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

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 125-146, 2014.

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

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

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

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

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.* **Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas.** Brasília: Ipea, 2014.

SCHOTTZ, V. *et al.* Convergências entre a Política Nacional de SAN e a construção de normas sanitárias para produtos da agricultura familiar. **Vigilância Sanitária em Debate**, n. 2, v. 4, 2014.

SILVA, S. P. Mediação social e incidência territorial de políticas públicas de desenvolvimento rural no Médio Jequitinhonha-MG. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, 2014.

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

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

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

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

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

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

SOUZA-ESQUERDO, V. F.; BERGAMASCO, S. M. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do Circuito das Frutas (SP). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 1, 2014.

TEO, C. R.; MONTEIRO, C. A. Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma releitura para alinhar propósitos e prática na aquisição de alimentos. **Revista de Nutrição**, v. 25, n. 5, 2012.

TRICHES, R. M.; SILVESTRI, F. Adequação das chamadas públicas para aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. **Revista Desenvolvimento em Questão**, n. 44, 2018.

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, p. 385-406, 2019.

VALADARES, A. A. *et al.* **Da regra aos fatos:** condicionantes da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em municípios brasileiros. Brasília: Ipea, 2022a. (Texto para Discussão, n. 2728).

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

WILKINSON, J. Sociologia econômica, a teoria das convenções e o funcionamento dos mercados: *inputs* para analisar os micro e pequenos empreendimentos agroindustriais no Brasil. **Ensaio FEE**, v. 23, n. 2, p. 805-824, 2002.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Brena Rolim Peixoto da Silva

Cayo César Freire Feliciano

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Natália de Oliveira Ayres

Capa

Natália de Oliveira Ayres

Imagens da capa

Freepik.com

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

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (titulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m² (miolo)
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF
