

**UNIOESTE – UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ  
CAMPUS DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON - PR  
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS - CCA  
PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DESENVOLVIMENTO RURAL  
SUSTENTÁVEL**

**TÉRCIO VIEIRA DE ARAÚJO**

**EFICIÊNCIA DOS MUNICÍPIOS NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO  
NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DA  
AGRICULTURA FAMILIAR**

**MARECHAL CÂNDIDO RONDON**

**2016**

**TÉRCIO VIEIRA DE ARAÚJO**

**EFICIÊNCIA DOS MUNICÍPIOS NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO  
NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DA  
AGRICULTURA FAMILIAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável do Centro de Ciências Agrárias da Unioeste – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Rural Sustentável

Linha de pesquisa: Inovações Sócio-tecnológicas e Ação Extensionista

Orientador: Prof. Dr. – Armin Feiden

**MARECHAL CÂNDIDO RONDON**

**2016**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

A663e

Araújo, Tércio Vieira de

Eficiência dos municípios na aplicação de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação no âmbito da agricultura familiar./Tércio Vieira de Araújo. Marechal Cândido Rondon, 2016.

200 p.

Orientador: Prof. Dr. Armin Feiden

Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná,  
Campus de Marechal Cândido Rondon, 2016

Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Rural  
Sustentável

1. Agricultura familiar. 2. Políticas públicas. 3. FNDE. 4. PNAE. 5.  
Recursos aplicados. I. Feiden, Armin. II. Universidade Estadual do Oeste do  
Paraná. III. Título.

CDD 21.ed. 338.18


CIP-NBR 12899

## TÉRCIO VIEIRA DE ARAÚJO

### EFICIÊNCIA DOS MUNICÍPIOS NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Dissertação apresentada à Universidade Estadual do Oeste do Paraná como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Desenvolvimento Rural Sustentável, Área de Concentração “Desenvolvimento Rural Sustentável”, para a obtenção do título de “Mestre em Desenvolvimento Rural Sustentável”, **aprovada** pela seguinte Banca Examinadora:

Marechal Cândido Rondon, PR, 18 de outubro de 2016.



Prof. Dr. Armin Feiden - Membro - Presidente  
Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Prof. Dr. Valdecir José Zonin - Membro  
Universidade Estadual e Londrina

Prof. Dr. Nardel Luiz Soares da Silva - Membro  
Universidade Estadual do Oeste do Paraná

A minha amada esposa Fabiana e meus amados filhos João Victor e Ana Laura que foram meus alicerces ao longo dessa caminhada, e a verdadeira razão para a realização dessa obra.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter-me dado força e disposição ao longo dessa jornada.

Ao Professor Dr. Armin Feiden, por ter acreditado, incentivado, e orientado a continuar insistindo, quando participei do meu primeiro processo seletivo para ingresso no Programa de Mestrado em Desenvolvimento Rural Sustentável, o qual à época não fui selecionado.

Novamente ao meu orientador, Professor Dr. Armin Feiden, pela paciência e dedicação nas orientações, as quais sempre foram esclarecedoras, objetivas e críticas, contribuindo para a conclusão e sucesso dessa pesquisa.

À Lizete Maria Eckstein Fredo, por sua ajuda e orientação ao longo de todo o programa. Aos professores Wilson João Zonin, Armin Feiden, Adilson Francelino Alves, Marli Renate Von Borstel Roesler, Irene Carniatto, Altevir Signor, Geysler Rogis Flor Bertolini, Nelza Mara Pallu e Alвори Ahlert, pelos importantes conhecimentos transmitidos nas disciplinas do Mestrado.

A todos os meus companheiros e colegas de curso, pelos momentos incríveis e inesquecíveis que passamos ao longo dessa jornada. Aos meus grandes amigos e parceiros, Fabíola Graciele Besen, Valdir Serafim Junior e Marcos Andrade, pela ajuda, apoio, incentivo, e por se fazerem presentes em todos os momentos necessários ao longo do desenvolvimento dessa pesquisa.

Ao meu amigo e irmão Welinton Camargo Ferreira que foi o primeiro a aceitar a loucura de me acompanhar nessa jornada, ainda em um período que sequer tínhamos conhecimento que nos tornaríamos alunos regulares do programa, por ter me ajudado no desenvolvimento do meu projeto colocando a disposição seu amplo conhecimento no tema de políticas públicas, por ser um incentivador aos nossos demais amigos e parceiros, Fabíola, Valdir e Marcos, e principalmente por ser AMIGO.

E principalmente ao meu imenso e eterno amor, Fabiana Andrade Araújo, esposa, amiga, companheira, por todo apoio, motivação, paciência e compreensão em meus momentos de indecisão, impaciência, e principalmente por ser mãe e se fazer pai para nossos filhos em meus momentos de ausência.

“Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito. Não sou o que deveria ser, mas Graças a Deus, não sou o que era antes”.

(Marthin Luther King)

## RESUMO GERAL

O objetivo geral da pesquisa foi realizar uma coleta de dados que possibilitou rastrear os repasses do FNDE, que, no âmbito da PNAE, que são direcionados as unidades de agricultura familiar, o que possibilitou avaliar o efetivo consumo, por parte de doze municípios da Costa Oeste do Paraná, dos percentuais mínimos exigidos pela lei, e levantar os processos de chamada pública para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para avaliar, com o uso de indicadores quantitativos, a quantidade de processos abertos, a forma de participação dos agricultores nos processos, a transparência dos processos, a capacidade inclusiva, a aplicação dos recursos e a eficiência econômica, finalizando com a identificação e avaliação de possíveis correlações entre os indicadores. O estudo se desenvolveu em torno do seguinte problema de pesquisa: *Os municípios estão sendo eficientes em relação aos recursos repassados pelo FNDE para a Política Nacional de Alimentação Escolar, que trata da aquisição de gêneros alimentícios, no contexto de avaliação da transparência dos processos, capacidade inclusiva, aplicação dos recursos e eficiência econômica, sob a perspectiva da agricultura familiar?* A hipótese levantada foi que mesmo os municípios direcionando o percentual exigido em lei, há uma baixa realização dos recursos aplicados, devido à baixa participação das unidades de agricultura familiar, em seus respectivos municípios, nos processos de chamada pública, seja pela burocracia, por desconhecimento do processo ou por desinteresse econômico. Assim, identificado e compreendido esses elementos, se torna possível criar indicadores para a medição da eficiência alcançada pelos municípios nos processos de chamada pública. A pesquisa se caracterizou como indutiva em sua realização, bibliográfica, descritiva e documental quanto aos objetivos, quantitativa em sua abordagem, e se utilizou da análise de conteúdo e delimitação e aplicação de indicadores para medição e avaliação, sendo que essa metodologia foi aplicada em um universo de 12 municípios, e as avaliações ocorreram conforme as amostras, que variaram para cada grupo de índices e indicadores. Com base nos resultados dos indicadores e na avaliação da existência de correlação entre eles, e ainda considerando a análise conjunta desses resultados, concluiu-se que os municípios não estão sendo eficientes na aplicação dos recursos repassados pelo FNDE no contexto da Política Nacional de Alimentação Escola, para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, considerando a transparência do processo, capacidade inclusiva, aplicação dos recursos e eficiência econômica.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar. Políticas públicas. FNDE. PNAE. Recursos aplicados.



## GENERAL ABSTRACT

*The general objective of the research was to perform a data collection that made it possible to track the onlendings of the FNDE, which, within the scope of the PNAE, which are directed to family agriculture units, which made it possible to evaluate the effective consumption by twelve municipalities of Costa Of the minimum percentages required by law, and to raise public call procedures for the acquisition of foodstuffs from family farms to evaluate, through the use of quantitative indicators, the number of Processes, transparency of processes, inclusive capacity, resource application and economic efficiency, ending with the identification and evaluation of possible correlations between the indicators. The study was developed around the following research problem: The municipalities are being efficient in relation to the resources passed on by the FNDE for the National School Feeding Policy, which deals with the acquisition of foodstuffs, in the context of evaluation of the transparency of processes, capacity Inclusive, resource application and economic efficiency from the perspective of family farming? The hypothesis raised was that even the municipalities directing the percentage required by law, there is a low realization of the resources invested, due to the low participation of the family agriculture units, in their respective municipalities, in the processes of public call, either by bureaucracy, by ignorance Process or economic disinterest. Thus, identifying and understanding these elements, it becomes possible to create indicators to measure the efficiency achieved by municipalities in the processes of public call. The research was characterized as inductive in its accomplishment, bibliographical, descriptive and documentary regarding the objectives, quantitative in its approach, and it was used of content analysis and delimitation and application of indicators for measurement and evaluation, being that this methodology was applied in a Of 12 municipalities, and the evaluations occurred according to the samples, which varied for each group of indices and indicators. Based on the results of the indicators and the evaluation of the existence of correlation between them, and considering the joint analysis of these results, it was concluded that the municipalities are not being efficient in the application of the resources passed through the FNDE in the context of the National School Feeding Policy , For the acquisition of foodstuffs from family agriculture, considering process transparency, inclusive capacity, resource application and economic efficiency.*

**Keywords:** *Family agriculture. Public policy. FNDE. PNAE. Applied resources.*

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Resumo das principais atividades realizadas na pesquisa.....	52
QUADRO 2 - Identificação dos indicadores e índices do estudo. ....	57
QUADRO 3 - Avaliações da existência de correlações entre os indicadores.....	57
QUADRO 4 - Delimitação dos indicadores de eficiência ( <i>Ie</i> ) e realização ( <i>Ir</i> ).....	84
QUADRO 5 - Identificação dos indicadores para o modelo de avaliação .....	100
QUADRO 6 - Índices de composição do <i>ITCP</i> . ....	115
QUADRO 7 - Composição do Indicador da capacidade inclusiva .....	127
QUADRO 8 - Identificação dos indicadores para o modelo de avaliação .....	161
QUADRO 9 - Fases de avaliação para cálculo do <i>IAPP</i> . ....	162
QUADRO 10 - Composição do Indicador de eficácia econômica da política pública .....	176
QUADRO 11 - Pontos fortes e fracos dos municípios em relação aos indicadores avaliados .....	192

## LISTA FIGURAS

FIGURA 1 - Modelo gráfico de interpretação do <i>ICIP</i> . ....	128
FIGURA 2 - Régua de eficiência na aplicação dos repasses do FNDE no âmbito da PNAE .....	146
FIGURA 3 - Régua de eficiência utilizada nos testes e análises.....	148
FIGURA 4 - Régua de eficiência utilizada nos testes e análises.....	163

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Evolução dos repasses do FNDE e dos processos de chamadas.....	86
GRÁFICO 2 - Evolução dos índices de efetividade ( <i>Ie</i> ) e realização ( <i>Ir</i> ).....	87
GRÁFICO 3 - Evolução do total de participantes no período .....	104
GRÁFICO 4 - Evolução e resultados do <i>IAPP</i> na fase de realização.....	166

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Características econômicas e sociais do universo da pesquisa .....	49
TABELA 2 - Processos de aquisição de produtos da agricultura familiar .....	53
TABELA 3 - Repasses do FNDE no âmbito da PNAE aos municípios.....	54
TABELA 4 - Valores dos processos abertos no período de 2010 a 2013 .....	55
TABELA 5 - Fonte de coleta de dados dos processos abertos pelos municípios.....	55
TABELA 6 - Municípios que retornaram dados suficientes para os indicadores .....	56
TABELA 7 - Resultado da busca das palavras-chave .....	63
TABELA 8 - Resultado da busca e convergência das palavras-chave.....	64
TABELA 9 - Frequência de publicações no período de 2000 a 2014.....	65
TABELA 10 - Ocorrências metodológicas identificadas nos documentos científicos .....	66
TABELA 11 - Repasses do FNDE e processos do município de Medianeira .....	84
TABELA 12 - Resultado os indicadores de eficiência ( <i>Ie</i> ) e realização ( <i>Ir</i> ) .....	85
TABELA 13 - Identificação dos índices e seus respectivos valores .....	101
TABELA 14 - Ocorrência das formas de participação em relação ao <i>IFPP</i> .....	102
TABELA 15 - Resultados individuais e totais do <i>IQPA</i> .....	102
TABELA 16 - Resultados das formas de participaçã nos processos do período....	104
TABELA 17 - Participações identificadas .....	104
TABELA 18 - Ocorrência dos índices em relação ao resultado do <i>ITCP</i> .....	116
TABELA 19 - Resultados evolutivos do <i>ITCP</i> dos municípios.....	117
TABELA 20 - Identificação das ocorrências dos índices calculados .....	117
TABELA 21 - Resultados do <i>ICIP</i> dos municípios nos respectivos períodos .....	129
TABELA 22 - Repasses do FNDE no âmbito da PNAE aos municípios.....	144
TABELA 23 - Processos abertos no período de 2010 a 2013 no âmbito da PNAE	145
TABELA 24 - Identificação da fonte de dados dos processos abertos.....	145
TABELA 25 - Resultados individuais dos indicadores.....	149
TABELA 26 - Resultados individuais da régua de eficiência .....	150
TABELA 27 - Ranking dos resultados sobre a média de 2010-2013 .....	151
TABELA 28 - Resultados do <i>IAPP</i> com a aplicação da régua de eficiência.....	165
TABELA 29 - Resultados do <i>IEEP</i> e seus respectivos índices.....	177
TABELA 30 - Resultados do percapta realizado dos contratos ( <i>Proc</i> ).....	178
TABELA 31 - Comparativo entre os resultados do <i>IAPP</i> e <i>ITCP</i> .....	187

## LISTA DE SIGLAS

ADAPAR - Agência de Defesa Agropecuária do Paraná  
CODAPAR - Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná  
CPRA - Centro Paranaense de Referência em Agroecologia  
DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf  
EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural  
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
IAPAR - Instituto Agrônomo do Paraná  
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar  
SEAB - Secretaria da Agricultura e do Abastecimento  
IQPA – Indicador da quantidade de processos abertos no período  
IFPP – Indicador da forma de participação na política pública  
Indi – Índice de participação individual  
Asso – Índice de participação por associação  
Coop – Índice de participação por cooperativa  
ICIP – Indicador da capacidade inclusiva da política pública  
Iqp – Índice da quantidade de participantes  
Iqf – Índice da quantidade de fornecedores  
Iis – Índice da quantidade de itens ofertados  
Iif – Índice da quantidade de itens fornecidos  
ITCP – Indicador de transparência da chamada pública  
Ido – Índice de dotação orçamentária  
Iac – Índice de aditivação do contrato  
Ivc – Índice de vigência do contrato  
Ipv – Índice do projeto de venda  
Ice – Índice do cronograma de entrega  
Imc – Índice da minuta do contrato  
IAPP – Indicador de avaliação da política pública  
IEEP – Indicador de eficiência econômica da política pública  
Ifc – Índice do total firmado em contrato  
Irc – Índice do total realizado do contrato  
Ita – Índice do total de aditivos do contrato

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO GERAL</b> .....	<b>15</b>
1.1	CRITÉRIOS PARA DELIMITAÇÃO DO TEMA.....	15
1.2	PROBLEMATIZAÇÃO.....	17
1.3	HIPÓTESE.....	17
1.4	OBJETIVOS.....	17
1.5	JUSTIFICATIVA.....	19
1.6	ESTRUTURA DE APRESENTAÇÃO DO ESTUDO.....	21
<b>2</b>	<b>ARCABOUÇO CONCEITUAL E BIBLIOGRÁFICO</b> .....	<b>23</b>
2.1	CONTEXTO DE ABORDAGEM DA PESQUISA.....	23
2.2	SUSTENTABILIDADE.....	26
2.3	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	27
2.4	AGROECOLOGIA, IDENTIDADE E TERRITÓRIOS.....	30
<b>2.4.1</b>	<b>Agroecologia</b> .....	<b>30</b>
<b>2.4.2</b>	<b>Identidade</b> .....	<b>33</b>
<b>2.4.3</b>	<b>Territórios</b> .....	<b>34</b>
2.5	POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	36
2.6	AGRICULTURA FAMILIAR E SEGURANÇA ALIMENTAR.....	38
2.7	POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DA AGRICULTURA FAMILIAR.....	41
2.8	EXTENSÃO E DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL.....	42
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA GERAL</b> .....	<b>46</b>
3.1	MÉTODOS.....	46
3.2	TIPOLOGIAS DE PESQUISA.....	46
3.3	ABORDAGEM.....	47
3.4	INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS.....	48
3.5	DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO e AMOSTRAGEM.....	49
3.6	COLETA E TABULAÇÃO DOS DADOS.....	50
3.7	TÉCNICAS E FERRAMENTAS.....	53
<b>3.7.1</b>	<b>Pesquisa piloto</b> .....	<b>53</b>
<b>3.7.2</b>	<b>Procedimentos adotados na coleta e tabulação dos dados</b> .....	<b>54</b>
<b>3.7.3</b>	<b>Testes e análises</b> .....	<b>56</b>
<b>4</b>	<b>TENDÊNCIA DE PESQUISAS RELACIONADAS À AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA AGRICULTURA FAMILIAR</b> .....	<b>58</b>
4.1	INTRODUÇÃO.....	58
4.2	MATERIAIS E MÉTODOS.....	62
4.3	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	65
4.4	CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	68
	REFERÊNCIAS.....	69
<b>5</b>	<b>ASSOCIATIVISMO NA AGRICULTURA FAMILIAR COMO FATOR DETERMINANTE NA EFETIVAÇÃO DO PNAE</b> .....	<b>71</b>
5.1	INTRODUÇÃO.....	72
5.2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	77
<b>5.2.1</b>	<b>O associativismo no papel de efetivador de políticas públicas</b> .....	<b>77</b>
<b>5.2.2</b>	<b>Associativismo no contexto do desenvolvimento rural sustentável</b> .....	<b>79</b>
5.3	MATERIAIS E MÉTODOS.....	82
5.4	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	85
5.5	CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	88

	REFERÊNCIAS .....	89
<b>6</b>	<b>CHAMADAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA AGRICULTURA FAMILIAR: PROCESSOS E PARTICIPAÇÃO .....</b>	<b>93</b>
6.1	INTRODUÇÃO.....	94
6.2	ESTUDOS SIMILARES RELACIONADOS A PESQUISA .....	97
6.3	MATERIAIS E MÉTODOS .....	98
6.4	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	102
6.5	CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	105
	REFERÊNCIAS .....	106
<b>7</b>	<b>TRANSPARÊNCIA DAS CHAMADAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA PNAE SOB A PERSPECTIVA DA AGRICULTURA FAMILIAR .....</b>	<b>109</b>
7.1	INTRODUÇÃO.....	110
7.2	ESTUDOS SIMILARES RELACIONADOS A PESQUISA .....	111
7.3	MATERIAIS E MÉTODOS .....	113
7.4	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	117
7.5	CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	118
	REFERÊNCIAS .....	119
<b>8</b>	<b>INCLUSÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR, E A OFERTA E DEMANDA DE PRODUTOS NAS CHAMADAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA PNAE .....</b>	<b>121</b>
8.1	INTRODUÇÃO.....	122
8.2	ESTUDOS SIMILARES RELACIONADOS A PESQUISA .....	123
8.3	MATERIAIS E MÉTODOS .....	125
8.4	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	128
8.5	CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	130
	REFERÊNCIAS .....	131
<b>9</b>	<b>RÉGUA DE EFICIÊNCIA COMO METODOLOGIA PARA AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>133</b>
9.1	INTRODUÇÃO.....	134
9.2	REFERENCIAL TEÓRICO .....	138
9.2.1	Agricultura familiar .....	138
9.2.2	Políticas públicas no contexto da agricultura familiar .....	139
9.2.3	Agricultura familiar e desenvolvimento sustentável .....	140
9.2.4	Fundo nacional de desenvolvimento da educação e programa nacional de alimentação escolar .....	142
9.3	MATERIAIS E MÉTODOS.....	143
9.3.1	Universo e amostra de pesquisa.....	143
9.3.2	Coleta e tabulação dos dados .....	144
9.3.3	Técnicas e ferramentas .....	146
9.3.4	Testes e análises .....	148
9.4	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	149
9.5	CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	151
	REFERÊNCIAS .....	153
<b>10</b>	<b>EFICIÊNCIA DOS MUNICÍPIOS NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FNDE NO ÂMBITO DA PNAE .....</b>	<b>156</b>
10.1	INTRODUÇÃO.....	156
10.2	ESTUDOS SIMILARES RELACIONADOS A PESQUISA .....	158
10.3	MATERIAIS E MÉTODOS .....	160
10.4	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	164
10.5	CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	167
	REFERÊNCIAS .....	168

<b>11</b>	<b>USO DE INDICADOR PARA AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA ECONÔMICA DA POLÍTICA PÚBLICA DO PNAE NOS MUNICÍPIOS.....</b>	<b>170</b>
11.1	INTRODUÇÃO.....	170
11.2	ESTUDOS SIMILIARES RELACIONADOS AO TEMA.....	172
11.3	MATERIAIS E MÉTODOS.....	175
11.4	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	177
11.5	CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	179
	REFERÊNCIAS .....	180
<b>12</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES GERAIS.....</b>	<b>183</b>
12.1	CORRELAÇÕES DOS INDICADORES COM O <i>IQPA</i> .....	183
12.2	CORRELAÇÕES DOS INDICADORES COM O <i>IFPP</i> .....	185
12.3	CORRELAÇÕES DOS INDICADORES COM O <i>ICIP</i> .....	186
12.4	CORRELAÇÕES DOS INDICADORES COM O <i>ITCP</i> .....	187
12.5	CORRELAÇÕES DOS INDICADORES COM O <i>IAAP</i> .....	188
<b>13</b>	<b>CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS GERAIS .....</b>	<b>189</b>
	REFERÊNCIAS GERAIS .....	196
	<b>APÊNDICE A – MODELO DE PEDIDO DE ACESSO A INFORMAÇÃO ....</b>	<b>200</b>

## 1 INTRODUÇÃO GERAL

### 1.1 CRITÉRIOS PARA DELIMITAÇÃO DO TEMA

A ocorrência de alguns fatores como a globalização, alta tecnificação da mão de obra, e de produtos, estão fazendo com que as sociedades, ou até mesmo, núcleos dessas, se organizem para a defesa de seus interesses, pois o fato do poder econômico dominar a estrutura política e governamental cria uma gama de dificuldades para os grupos ou núcleos com menor poder econômico.

Como exemplo, cita-se a situação das grandes indústrias agropecuárias em contraponto às pequenas unidades de agricultura familiar. As primeiras buscam maximizar seus lucros, tendo a seu dispor todos os meios técnicos e científicos, disponíveis no mercado, para diminuição dos custos de produção e mecanização da produção, diminuindo, por conseqüência, a oferta de outras espécies de produtos, devido à padronização do processo produtivo, enquanto as segundas buscam também maximizar seus lucros, porém com a dificuldade de não terem a disposição apoio técnico especializado.

Para essas pequenas propriedades os custos são altos, e por vezes não é suportado pelo pequeno produtor rural, o que impossibilita a diminuição dos custos de produção, e conseqüentemente um aumento do preço final dos seus produtos, impedindo a concorrência com as grandes indústrias agropecuárias.

Uma vez que a agricultura familiar não consegue competir com estas grandes indústrias agropecuárias, torna-se necessário a aplicação de políticas públicas que viabilizem a produção e escoamento de seus produtos.

Entre as políticas públicas disponibilizadas, esta pesquisa tem como área de avaliação a Lei nº 11.947/2009 que traz a obrigatoriedade de que estados e municípios devem utilizar no mínimo 30% dos recursos repassados pelo Governo Federal, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, na compra de gêneros advindos da agricultura familiar, para a alimentação escolar em todo o país.



Para facilitar e estimular a participação, o processo pode ser efetivado por meio de Chamada Pública, que é uma modalidade de dispensa de licitação, diminuindo a burocracia para as unidades de agricultura familiar. O Paraná é pioneiro na construção desta ferramenta que vem viabilizando exponencialmente o crescimento da oferta de gêneros da agricultura familiar na alimentação escolar.

À nível de Estado, a contratação e fornecimento dos gêneros são efetuados somente através de organizações representativas dos agricultores familiares, tais como cooperativas ou associações, obrigatoriamente portadoras de Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP, (SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO PARANÁ, 2015), o que não obriga os municípios a seguirem os mesmo modelos.

Segundo o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONESA, ao se analisar os últimos onze anos agrícolas de implementação do Pronaf Crédito, houve um aumento gradual dos contratos até 2008/2009, quando a partir daí observou-se um processo gradual de redução do número de contratos, sendo que os valores médios destes contratos foram aumentando no decorrer dos anos, o que evidencia uma redução do número de contratos, principalmente entre os agricultores familiares de baixa renda (CONESA, 2010).

Constata-se que a necessidade de se estimular a produção e escoamento de produtos das unidades de agricultura familiar é latente, principalmente das mais pobres, e considerando estas definições, torna-se importante como assunto de pesquisa as políticas públicas voltadas à agricultura familiar, sendo esta abrangente.

Com a necessidade de delimitação do campo de ação tem-se como tema a efetividade alcançada pelos municípios junto à participação das unidades de agricultura familiar nos processos de Chamada Pública em seus respectivos municípios, para a aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, isto com a intenção de avaliar a efetividade da política pública de escoamento dos produtos da agricultura familiar.

O campo de observação será a eficiência alcançada, na participação e aquisição de gêneros alimentícios, por 12 municípios, nas chamadas públicas no âmbito da PNAE junto às unidades de agricultura em seus respectivos municípios.

## 1.2 PROBLEMATIZAÇÃO

Considerando que a participação das unidades de agricultura familiar, na oferta de produtos em seus respectivos municípios, possibilita a segurança alimentar, bem como a manutenção da diversidade de espécies de produtos do meio ambiente, além da possibilidade de ampliar a renda, e ainda que estas possibilidades possam ser estimuladas por meio de políticas públicas, como o caso de que trata a Lei nº 11.947/09, torna-se adequado a busca em responder a seguinte problemática de pesquisa: *Os municípios estão sendo eficientes em relação aos recursos repassados pelo FNDE para a Política Nacional de Alimentação Escolar, que trata da aquisição de gêneros alimentícios, no contexto de avaliação da transparência dos processos, capacidade inclusiva, aplicação dos recursos e eficiência econômica, sob a perspectiva da agricultura familiar?*

## 1.3 HIPÓTESE

A hipótese levantada foi que mesmo os municípios direcionando o percentual exigido em lei, há uma baixa realização dos recursos aplicados, devido à baixa participação das unidades de agricultura familiar, em seus respectivos municípios, nos processos de chamada pública, seja pela burocracia, por desconhecimento do processo ou por desinteresse econômico. Assim, identificados e compreendidos esses elementos, se torna possível criar indicadores para a medição da eficiência alcançada pelos municípios nos processos de chamada pública.

## 1.4 OBJETIVOS

Considerando as limitações apresentadas, bem como focado na problematização da pesquisa, tornou-se possível definir como objetivo geral realizar

a coleta de dados que possibilite rastrear os repasses do FNDE, que, no âmbito da PNAE, são direcionados as unidades de agricultura familiar, o que possibilitará avaliar o efetivo consumo, por parte de doze municípios, dos percentuais mínimos exigidos pela lei, e efetuar um levantamento dos processos de chamada pública para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para avaliar, com o uso de indicadores quantitativos, a quantidade de processos abertos, a forma de participação dos agricultores nos processos, a transparência dos processos, a capacidade inclusiva, a aplicação dos recursos e a eficiência econômica, finalizando com a identificação e avaliação de possíveis correlações entre os indicadores.

Apresentado o problema de pesquisa, e delimitado o objetivo geral, tornou-se necessário definir os objetivos específicos que orientaram a realização da pesquisa, sendo:

- a) realizar um levantamento do estado da arte, que possibilite a compreensão dos elementos que compõem o tema de avaliação de políticas públicas no contexto da agricultura familiar;
- b) avaliar a efetividade da realização dos repasses do FNDE no âmbito do PNAE, considerando a participação das unidades de agricultura familiar, nos processos de chamada pública, por meio do associativismo entre elas, para aquisição de gêneros alimentícios, em seus respectivos municípios;
- c) realizar uma medição dos processos de chamada públicas abertos pelos municípios, e das formas de participação dos agricultores familiares nestes processos, através da criação e aplicação de uma metodologia com o uso de indicadores, passíveis de serem correlacionados, e analisados com o uso de métodos estatísticos simples e de fácil compreensão;
- d) delimitar uma metodologia de mensuração quantitativa, com o uso de indicadores e índices, para medição da transparência dos processos de chamadas públicas, abertos pelos municípios na aplicação de recursos destinados pelo FNDE na aquisição de gêneros alimentícios no âmbito da PNAE, identificando os municípios mais transparentes, bem como as maiores ocorrências de informações de transparência nos processos,

possibilitando avaliar se a transparência é satisfatória, sob a perspectiva dos fornecedores;

- e) avaliar a eficiência econômica da aplicação da política pública do PNAE em relação à quantidade de participantes nos processos de chamadas públicas com os participantes que efetivamente firmaram contrato e, a quantidade de itens solicitados nas chamadas públicas com a quantidade de itens efetivamente fornecidos, através de indicadores e índices, identificando as suas respectivas variações;
- f) desenvolver e aplicar uma proposta de metodologia, nomeada como régua de eficiência, para avaliação da aplicação de recursos de políticas públicas, testando e apresentando os resultados da aplicação da metodologia;
- g) realizar análises quantitativas da eficiência alcançada pelos municípios na aplicação dos recursos destinados pelo FNDE para aquisição de gêneros alimentícios no âmbito da política pública do PNAE, com o uso de indicadores e da régua de eficiência, identificando os municípios mais eficientes nas fases de edital, contrato e realização;
- h) avaliar a efetividade econômica da política pública do PNAE no âmbito da agricultura familiar, delimitando e aplicando uma metodologia com o uso de indicadores e índices que abrange os contratos entre os entes públicos e os agricultores familiares, e suas respectivas realizações, bem como da relação de oferta e demanda dos produtos, identificando os municípios e períodos mais eficientes, e;
- i) identificar e avaliar a existência de correlações entre os indicadores e índices propostos.

## 1.5 JUSTIFICATIVA

Discussões sobre sustentabilidade e desenvolvimento estão ocorrendo com maior frequência, até pelo fato de que "Pelas palavras da Carta da Terra, a sustentabilidade comparece como uma questão de vida ou morte. Nunca antes na

história conhecida da civilização humana, corremos os riscos que atualmente ameaçam nosso futuro comum", Boff (2012: 14).

Considerando, cada ambiente de convivência social, é possível identificar o desequilíbrio que tomou conta do Sistema Terra e do Sistema Sociedade, existindo um mal-estar cultural generalizado com a sensação de que imponderáveis catástrofes poderão acontecer a qualquer momento (BOFF, 2012).

Os problemas apresentados por Boff são reais e devem ser amplamente, considerados, porém a dificuldade em implantar ações que impeçam ou retardem a degradação ambiental, não é de fácil aplicação, até mesmo pela necessidade de que estas ações sejam realizadas em escalas globais.

Para Sachs (2009: 33), o "sucesso na criação de projetos sustentáveis dependerá enormemente de nossa habilidade em desenvolver tais sistemas de produção e em torná-los cada vez mais produtivos através da aplicação da ciência moderna".

Assim, "[...] Uma boa combinação de recursos naturais abundantes e baratos, força de trabalho qualificada e conhecimento moderno resulta em uma vantagem comparativamente inigualável", Sachs (2009: 35).

A resposta à necessidade de implantação de ações globais, deve vir pelo estudo de sistemas de produção integrada, adaptados às condições locais, e que devem prosseguir em diferentes escalas de produção, desde a agricultura familiar aos grandes sistemas comerciais, onde ambos têm lugar em uma estratégia de desenvolvimento sustentável (SACHS, 2009).

Para concretizar o estudo, apresentado por Sachs, é necessário considerar a identidade existente em cada ambiente, e complementando Bauman (2005: 84) fala que "[...] A identidade é uma luta simultânea contra a dissolução e a fragmentação; uma intenção de devorar e ao mesmo tempo uma recusa resoluta a ser devorado".

Consolidando as idéias de Sachs as considerações de Bauman, Castells (1999: 141), apresenta que

Se nos propuséssemos a avaliar os movimentos sociais por sua produtividade histórica, a saber, por seu impacto em valores culturais e instituições da sociedade, poderíamos afirmar que o movimento ambientalista do último quarto deste século conquistou posição de destaque no cenário da aventura humana.

Nesse contexto, a possibilidade de avaliar a participação das unidades de agricultura familiar, nos processos de chamada pública, para aquisição de gêneros alimentícios, em seus respectivos municípios, tornou-se importante e viável, visto que possibilitou identificar a forma como está sendo efetivada a política pública definida pela Resolução CD/FNDE nº 26/2003, além de apresentar características dos processos de chamadas públicas, abertos pelos entes públicos, e que merecem atenção diferenciada nas fases de elaboração e implementação.

## 1.6 ESTRUTURA DE APRESENTAÇÃO DO ESTUDO

A apresentação dessa pesquisa foi estruturada de forma que se possam identificar os elementos necessários para a compreensão do estudo, dividindo, assim, em 13 capítulos que tratam do contexto geral e individuais, e das características do objeto de estudo.

O capítulo um trata da introdução geral, que apresenta o tema, linha de pesquisa, problema, objetivo geral, objetivos específicos, hipótese, e as justificativas. O capítulo dois abrange o arcabouço conceitual e bibliográfico utilizado como base de fundamentação das análises e conclusões. O terceiro capítulo apresenta os métodos, técnicas e ferramentas utilizados para a coleta, tabulação e análise dos dados.

No quarto capítulo é apresentado um levantamento do estado da arte do tema e linha de pesquisa, envolvendo a avaliação de políticas públicas no contexto da agricultura familiar. No capítulo cinco é estudado e descrito o associativismo na agricultura familiar como um fator determinante na efetivação do PNAE.

No capítulo seis, é apresentado a relação da quantidade de processos e a forma de participação dos agricultores familiares nas chamadas públicas. No capítulo sete, fez-se a identificação da transparência das chamadas públicas no âmbito da PNAE sob a perspectiva da agricultura familiar.

O capítulo oito trata da avaliação da inclusão da agricultura familiar, e a oferta e demanda de produtos nas chamadas públicas no âmbito da PNAE. No capítulo nove é apresentado a delimitação e uso da régua de eficiência como metodologia

para avaliação da aplicação de recursos de políticas públicas. O capítulo dez traz a apresentação da avaliação da eficiência dos municípios na aplicação dos recursos do FNDE no âmbito da PNAE.

Finalizando os estudos individuais, o capítulo onze descreve o uso de indicador para avaliação da eficiência econômica da política pública do PNAE nos municípios.

O capítulo doze traz os resultados e discussões gerais sobre os estudos individuais, abordados nos Capítulos 6 a 11. Por fim, o capítulo treze apresenta as conclusões e considerações finais gerais, apresentando o alcance dos objetivos, a resposta do problema, limitações e propostas de sequência dessa pesquisa.

## 2 ARCABOUÇO CONCEITUAL E BIBLIOGRÁFICO

### 2.1 CONTEXTO DE ABORDAGEM DA PESQUISA

Nas últimas três décadas, por conta das transformações técnicas e produtivas decorrentes da modernização da agricultura, os agricultores familiares se inseriram crescentemente na dinâmica de mercado, fazendo com que muitos perdessem a autonomia do processo produtivo, inclusive a tradição e o corpo do saber de produzir os próprios alimentos para consumo (GAZOLLA, 2004).

Guilhoto *et. al.* (2007: 13) descreve que "O setor agropecuário familiar é sempre lembrado por sua importância na absorção de emprego e na produção de alimentos, voltada especialmente para o autoconsumo".

Considerando, ainda a sua menor capacidade produtiva do trabalho, e baixa incorporação tecnológica, evidencia-se que o setor agropecuários familiar, focaliza-se mais nas funções de caráter social do que nas econômicas (GUILHOTO, *et. al.*, 2007).

Uma das áreas de estudo da sociologia urbana, em um dos seus mais antigos debates, trata do desaparecimento da comunidade em razão da urbanização, e conseqüentemente por causa da suburbanização, assim os indivíduos se socializam e interagem em seu ambiente local, podendo ser uma vila, cidade ou subúrbio, formando redes sociais entre seus vizinhos (CASTELLS, 1999).

Encontra-se, então, a necessidade de estimular a produção agrícola, nos ambientes da agricultura familiar, por meio de políticas públicas que alcancem as unidades de agricultura familiar, possibilitando a ampliação de seu rendimento, e conseqüentemente da sua atuação social, ambiental e econômica no meio ambiente em que estas unidades estão inseridas.

A grande dificuldade é que, embora muitos setores produtivos sejam capazes de reunir suas empresas a fim de defender interesses em comuns, no caso do setor agropecuário a consolidação de grupos que almejam ideais semelhantes é uma tarefa intrincada e às vezes inviável, pois o grande número de unidades de produção



rural diverge em termos de tamanho, capital e tecnologia, o que torna diferentes as prioridades individuais (GUILHOTO, *et. al.*, 2007).

Outro ponto que deve ser considerado é a conservação e aproveitamento racional da natureza, que devem estar em sintonia, onde o consumo da produção não precisa prejudicar, ou exaurir em demasia, o meio ambiente, destruindo a diversidade, até pelo fato de que se deve considerar que todas as atividades econômicas estão solidamente dependentes do ambiente natural (SACHS, 2009).

Castells (1999: 159), fala que "Temos tentado trabalhar no sentido de uma ação internacional conjunta, apesar de séculos de preconceito nacionalista. Embora a aparente contradição, os ecologistas são, ao mesmo tempo, localistas e globalistas [...]".

O que Castells quer apresentar é que os globalistas tratam o conceito de tempo, enquanto os localistas tratam da defesa do espaço, assim o pensamento e a política evolucionária só podem coexistir dentro de um ambiente global, onde a harmonia entre as pessoas e seu meio ambiente começa na comunidade local.

Sachs (2009: 34), apresenta que "por mais difícil que possa parecer, essa tarefa não é impossível. Exige, todavia, uma série de políticas complementares (acesso justo a terra, ao conhecimento, ao crédito e ao mercado, bem como uma melhor educação rural)".

Dentre as políticas complementares, que trata Sachs, este estudo abordará os estímulos para a aquisição de gêneros alimentícios, oriundos da agricultura familiar no âmbito da PNAE, por ser em uma primeira avaliação, uma possibilidade de ampliação dos rendimentos das unidades de agricultura familiar. No segundo momento a busca da segurança alimentar nas regiões de atuação destas unidades, e em uma terceira situação, trata da capacidade que os estímulos dados a produção, em unidades familiares, traz para a manutenção da diversidade de espécies de alimentos, equalizando as necessidades humanas com o ambiente em que está inserido.

A política, alvo da pesquisa, é a de estímulo à aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, sendo esta, imposta pela Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, e regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar

aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE (FNDE, 2015).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE a responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação, e dentre estas políticas encontra-se a Lei nº 11.947/2009. O FNDE é uma autarquia federal, instituída pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969.

O PNAE é um dos programas do FNDE, seus recursos financeiros provêm do Tesouro Nacional e estão assegurados no Orçamento da União. O FNDE realiza a transferência financeira às Entidades Executoras em contas correntes específicas abertas pelo próprio FNDE, sem necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento (FNDE, 2015).

Estas entidades executoras são os Estados, Distrito Federal e municípios, responsáveis pela aplicação e execução do Programa, ou seja, são responsáveis pela utilização dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, que são complementares. É de responsabilidade das entidades executoras garantirem a existência de oferta da alimentação escolar aos alunos matriculados na educação básica da rede pública de seu sistema de ensino (FNDE, 2015).

A transferência de recursos é feita, pelo FNDE, mensalmente, em dez parcelas, iniciando no mês de fevereiro, com recursos para atender a 200 dias letivos, sendo que cada parcela corresponde a vinte dias de aula, e a regulamentação das transferência de recursos é feita pela Resolução CD/FNDE nº 26/ 2013 (FNDE, 2015).

A Lei nº 11.947/2009 dispõe que no mínimo 30% do valor repassado aos Estados, Municípios e Distrito Federal, pelo FNDE para o PNAE, deve ser utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas (LEI nº 11.947/2009).

Com a intenção de facilitar o fornecimento dos produtos da Agricultura Familiar, os Estados, Distrito Federal e Municípios, poderão realizar o processo por meio da Chamada Pública, processo este que dispensa o procedimento licitatório, diminuindo as exigências e burocracia para as unidades de agricultura familiar que

pretendam fornecer seus produtos por meio da política pública do PNAE (LEI nº 11.947/2009).

## 2.2 SUSTENTABILIDADE

Para Boff (2012), pode-se considerar que o grau de sustentabilidade de uma sociedade, pode ser medido pela capacidade de inclusão de todos os indivíduos e demais seres, em seus respectivos ambientes, garantindo-lhes os meios de sustento e vida adequados, suficientes e decentes.

Os ideais de Leonardo Boff são claros e diretos, quanto ao grau de sustentabilidade de uma sociedade, porém há de se considerar como se "[...] organizar uma aliança de cuidado para com a Terra, a vida humana e toda a comunidade de vida e assim superar os riscos referidos [...]" Boff (2012: 13). A resposta só poderá ser "[...] mediante a sustentabilidade real, verdadeira, efetiva e global, conjugada com o princípio do cuidado e da prevenção" Boff (2012: 13).

Para Capra (2010: 25) "O paradigma que está agora retrocedendo dominou a nossa cultura por várias centenas de anos, durante as quais modelou nossa moderna sociedade ocidental e influenciou significativamente o restante do mundo".

O paradigma que Capra (2010) apresenta, consiste em vários ideais e valores alinhados, onde a visão do universo se dá através de um sistema composto de blocos de construção elementares. O corpo humano é visto como uma máquina, a vida em sociedade como uma luta competitiva pela existência, e a crença do progresso material ilimitado, só pode ser alcançado por intermédio do crescimento econômico e tecnológico.

Felizmente "todas essas suposições têm sido decisivamente desafiadas por eventos recentes. E, na verdade, está ocorrendo, na atualidade, uma revisão radical dessas suposições", Capra (2010: 25).

Esta situação pode ser confirmada baseando-se na Avaliação Ecossistêmica do Milênio, organizada pela ONU entre os anos de 2001 a 2005, envolvendo cerca de 1.300 cientistas de 95 países além de 850 outras personalidades da ciência e da política, onde foi revelado que dos 24 serviços ambientais essenciais para a vida,

como a água e ar limpos, regulação dos climas, alimentos, energia, fibras etc., 15 deles se encontravam em processo de degradação acelerada (BOFF, 2012).

Foi aí que, segundo Boff (2012: 36) a expressão "[...] desenvolvimento sustentável começou a ser usada em todos os documentos oficiais dos governos, da diplomacia, dos projetos das empresas, no discurso ambientalista convencional e nos meios de comunicação".

Nesta perspectiva, Sachs (2009: 31) descreve que "Necessitamos, portanto, de uma abordagem holística e interdisciplinar, na qual cientistas naturais e sociais trabalhem juntos em favor do alcance de caminhos sábios e para o uso e aproveitamento dos recursos da natureza, respeitando a sua diversidade". Neste contexto uma sociedade pode ser sustentável quando se organiza e se comporta de tal forma, que possibilite através das gerações, conseguir garantir a vida dos cidadãos e dos ecossistemas nos quais está inserido (BOFF, 2012).

A conservação e aproveitamento racional da natureza podem e devem andar juntos, pois o uso produtivo não precisa prejudicar o seu ambiente, assim, o sucesso na criação de projetos sustentáveis dependerá da habilidade humana em desenvolver sistemas de produção através da aplicação da ciência moderna. Embora possa parecer uma tarefa difícil, esta não é impossível, porém exige uma série de políticas complementares, como o acesso justo a terra, ao conhecimento, ao crédito e ao mercado, bem como uma melhor educação rural (SACHS, 2009).

### 2.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Foi no Relatório *Brundland*, que encerrou os trabalhos da Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1987, que apareceu claramente a expressão "desenvolvimento sustentável", e neste mesmo relatório esta expressão foi definida como aquela que atende as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atendimento a suas necessidades e aspirações, (BOFF, 2012).

Com base no Relatório *Brundland*, toda a questão de valores é fundamental para a ecologia, pode-se, inclusive dizer que é sua característica definidora central,

pois antes de se ater a velhos paradigmas e valores antropocêntricos, a ecologia deve alicerçar-se em valores ecocêntricos (centralizados na terra), apresentando uma visão do mundo que reconhece o valor inerte da vida não humana, pois todos os seres vivos são membros de comunidades ecológicas ligadas umas às outras numa rede de interdependências (CAPRA, 2010).

Complementa Boff (2012: 93) que "sem o cuidado de todos os elementos que compõem a vida, o próprio Planeta Terra, o desenvolvimento necessário e a sustentabilidade não teriam condições de se firmar e se consolidar". Isto posto, se torna necessário a não dissociação entre a sustentabilidade e o cuidado do ambiente, pois ambos formam as duas pilastras que sustentarão um novo ensaio civilizatório (BOFF, 2012).

Em um mundo em que o desprendimento é uma prática estratégica comum de luta pelo poder e de auto-afirmação, existem poucos pontos firmes da vida, onde a permanência possa ser previsto com segurança, ou seja, o presente não deve comprometer o futuro, até porque não há nada, no presente, que permita visualizar como as coisas irão ocorrer no futuro (BAUMAN, 2005).

Sachs (2009: 41) descreve que a possibilidade da "criação de uma moderna civilização de biomassa não deveria ser assunto apenas do pessoal de laboratório, ainda que esta contribuição seja realmente decisiva". A biomassa, apresentada por Sachs, se refere a uma matriz energética, explorada racionalmente por biomas e associada a condições de trabalho decente, e felizmente, não está começando a partir de rascunhos, pois trabalhos consideráveis já foram executados sobre o assunto, no Brasil, Índia e em outros países, e muito mais está sendo concluído (SACHS, 2009).

A conscientização ambiental é ainda mais recente, podendo ser observado nas palavras de Sachs (2009: 47), afirmando que esta conscientização pode "[...] ser parcialmente atribuída ao choque produzido pelo lançamento da bomba atômica em Hiroshima e à descoberta de que a humanidade havia alcançado suficiente poder técnico para destruir, eventualmente, toda a vida no nosso planeta".

A consciência do ser humano, de que ele é capaz de se autodestruir, fez com que grupos e sociedades se movessem em direção da busca de cooperação e solidariedade entre os indivíduos, e este movimento se deu com o objetivo de humanizar seu respectivo meio ambiente. Boff (2012: 20) descreve que "o grau de

humanidade de um grupo humano se avalia pelo nível de solidariedade, de cooperação e de compaixão que cultiva face aos co-iguais necessitados".

A partir dessa necessidade, "a opinião pública tornou-se cada vez mais consciente tanto da limitação do *capital da natureza* quanto dos perigos decorrentes das agressões ao meio ambiente", Sachs (2009: 48). Assim, a Revolução Ambiental passou a ter consequências éticas e epistemológicas de longo alcance, as quais influenciaram o pensamento sobre o desenvolvimento (SACHS, 2009).

Neste ponto, é possível apresentar que o desenvolvimento deve ser do interior para o exterior, demandando uma tecnologia adequada ao seu respectivo bioma, e não simplesmente a transferência de métodos tecnológicos entre diferentes biomas, pois pode haver a incompatibilidade entre as características destes, ocasionando a insustentabilidade local (BOFF, 2012).

De uma forma figurativa, este desenvolvimento sustentável endógeno, nas palavras de Capra (2010: 171), pode ser compreendido através da seguinte situação

[...] uma família humana pode ser descrita como um sistema biológico, definido por certas relações de sangue, mas também pode ser descrita como um "sistema conceitual", definido por certos papéis e parentescos que podem ou não coincidir com quaisquer parentescos de sangue entre os seus membros. Esses papéis dependem das convenções sociais e podem variar consideravelmente em diferentes períodos de tempo e em diferentes culturas [...]

Estratificando as palavras de Capra, o desenvolvimento sustentável se torna viável, quanto mais ele surgir na interação da comunidade com o seu respectivo ecossistema local e regional, pois uma coisa é produzir no bioma amazônico, que possui uma abundância de meios de vida, já outra coisa é produzir na caatinga, onde escasseiam tais meios como água, e a natureza é pedregosa, dificultando a produção de alimentos (BOFF, 2012).

De modo geral, o objetivo deve ser o de estabelecer um aproveitamento racional e ecologicamente sustentável do meio ambiente em benefícios das populações locais, e assim, esta população se incorpora à preocupação da conservação da biodiversidade, como um componente de estratégia de desenvolvimento (SACHS, 2009).

Nestes padrões torna-se possível estimular e produzir um desenvolvimento sustentável, baseado na ciência e conhecimento detalhado dos recursos e serviços

disponibilizados pela humanidade, em seu respectivo bioma, buscando sua utilização adequada, equiparando as necessidades humanas às possibilidades produtivas do meio ambiente (BOFF, 2012).

## 2.4 AGROECOLOGIA, IDENTIDADE E TERRITÓRIOS

### 2.4.1 Agroecologia

Há vários conceitos que tratam da agroecologia, podendo ser a agricultura orgânica, agricultura pura, agricultura biodinâmica, porém este conceito é mais ampla, pois além de falar da terra, de produção, também fala da preservação do meio ambiente, de responsabilidade social e econômica, trazendo conceitos de respeito à vida em todas as suas formas. Neste contexto entra o respeito ao solo, sendo considerado por algumas ramificações da agroecologia, como o maior organismo vivo do planeta, e por outras o próprio gerador de vida (SANTOS, 2015).

Quando se trata de meio ambiente, deve-se considerar as características geológicas da terra, sua qualidade e capacidade de produção, a temperatura do ambiente e as culturas que podem ser cultivadas no local. Quanto à subjetividade humana, é necessário entender o que os indivíduos necessitam ou esperam produzir em seu ambiente, considerando sua cultura, dieta, costumes, religião, entre outras subjetividades inerentes ao ser humano.

No Paraná a Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento - SEAB, é o órgão da administração direta do governo, responsável pela execução das políticas públicas voltadas ao setor agropecuário, pesqueiro e de abastecimento.

A SEAB desenvolve pesquisas e avaliações da produção e do mercado agropecuário, e atua na fiscalização da produção agrícola e vegetal, garantindo a qualidade sanitária dos produtos e a sustentabilidade ambiental do processo de produção (SEAB, 2015).

Para prestar assistência técnica e extensão rural, desenvolver pesquisas agropecuárias voltadas à melhoria da produtividade, atuar na fomentação da produção agropecuária, classificar produtos e executar política de abastecimento,

além de promover pesquisa e capacitação, voltados ao desenvolvimento de modelos agrícolas sustentáveis, a SEAB possui seis empresas vinculadas, as quais são a EMATER, IAPAR, CODAPAR, ADAPAR e CPRA (SEAB, 2015).

Dentro do contexto, uma das empresas vinculadas de interesse é o Centro Paranaense de Referência em Agroecologia - CPRA, criado pela Lei nº 14.980 de 28 de dezembro de 2005 do Estado do Paraná, que segundo ao art. 3º da Lei nº 14.980/05 "[...] tem por missão divulgar, apoiar e promover ações de ensino, pesquisa e extensão voltados ao desenvolvimento de modelos agrícolas sustentáveis, baseados nos preceitos da ciência agroecológica".

A outra empresa de interesse é o Instituto Agrônômico do Paraná - IAPAR, também vinculado à SEAB. O IAPAR é o órgão de pesquisa que tem o objetivo de dar embasamento tecnológico e científico as políticas públicas de desenvolvimento rural no Estado do Paraná, tendo como compromisso o rigor científico e um profundo respeito à realidade dos agricultores e ao ambiente, sem perder de vista as exigências dos consumidores e necessidades da agroindústria (IAPAR, 2015).

O Instituto Agrônômico do Paraná - IAPAR, traz como objetivo geral do Documento-Base para o Programa Paraná Agroecológico propor, articular e apoiar ações fundamentadas nos princípios da agroecologia, visando o desenvolvimento de políticas públicas socioambientais, econômica e tecnológicas para a agricultura paranaense (IAPAR, 2015).

Neste Documento-Base para o Programa Paraná Agroecológico, é descrito a agroecologia e a agricultura orgânica como atividades que contemplam a atividade agropecuária, baseadas em princípios e conceitos ecológicos, sistêmicos e interdisciplinares, bem como contempla aspectos socioeconômicos e de desenvolvimento rural, os quais têm importante contribuição a dar aos agricultores e consumidores paranaenses (SEAB, 2015).

Ainda no Documento-Base para o Programa Paraná Agroecológico, também são apresentados os eixos de sustentação ao PAG, sendo estes

[...] a geração de renda, a sustentabilidade ambiental, a segurança alimentar e nutricional e a qualidade de vida são os quatro eixos estruturantes que dão sustentação ao Programa Paraná Agroecológico e ao Plano de Ações da Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB) nesta gestão que se inicia. Portanto, a agroecologia e a agricultura orgânica estão em perfeita consonância com a proposta do Governo do Paraná e receberão a atenção que merecem.



De fato a produção orgânica se sustenta na questão ambiental, sendo um sistema produtivo que utiliza práticas de conservação e de preservação, de manejo e respeito à natureza, além da questão social e econômica, pois cria empregos através da diversidade que se têm no campo. Há de se considerar, ainda, que a agricultura orgânica ajuda a diminuir o envenenamento causado por agrotóxicos, situação que prejudica milhões de agricultores no mundo inteiro (SANTOS, 2015).

Para descrever a importância da agroecologia, o CPRA (2015) cita Barrera (2011), dizendo que esta "[...] tem papel importante, especialmente para a agricultura familiar, pelos benefícios econômicos e os relativos à segurança alimentar e a qualidade de vida. Também traz a garantia de qualidade do alimento para o consumidor".

Se estas são vantagens imediatas, é fundamental seu papel estratégico, de longo prazo, na conservação do meio ambiente, pela construção de um modelo sustentável de produção. O modelo de produção agropecuária hegemônico atual, fundamentado no paradigma tecnológico da Revolução Verde, filho da sociedade industrial e do "fordismo" alimentar dá sinais claros de esgotamento, pelos impactos ambientais, econômicos e sociais que causa, resultantes da visão reducionista e mecânica que adota. A agroecologia é uma alternativa viável para a agricultura do futuro (BARRERA, 2011 *apud* CPRA, 2015).

Santos (2015) também destaca que "o reequilíbrio do solo e a busca pela biodiversidade original são outros passos importantes que devem ser dados logo no início da modificação da propriedade", além da "[...] organização, a cooperação e o trabalho em grupo que também são necessidades básicas para a construção de uma propriedade agroecológica".

Sendo a agroecologia realmente considerada uma ciência que tem como objetivo contribuir para reverter esse estado de degradação e insustentabilidade da agricultura brasileira, bem como tornar entendido que não é só necessária e urgente, mas também que o modelo de agricultura atual é insustentável, o Estado deve procurar realizar investimentos que possibilitem essa reversão de degradação do ambiente e incentive a inclusão dos indivíduos no ecossistema que atualmente exploram (ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA, 2015).

## 2.4.2 Identidade

A ideia de identidade, e particularmente de identidade nacional, não foi naturalmente gestada e incubada na experiência humana e não emergiu dessa experiência como um fato da vida auto-evidente. Essa ideia, chegou como uma ficção, e foi forçada a entrar na subjetividade de homens e mulheres modernos (BAUMAN, 2005).

Para Castells (1999: 22) "Entende-se por identidade a fonte de significado e experiência de um povo". O entendimento de Castells, sobre identidade, no que diz respeito aos atores sociais, trata do processo de construção de significados com base em atributos culturais inter-relacionados, prevalecendo sobre outras fontes de significados, ou seja, para um determinado indivíduo ou ainda um ator coletivo, pode haver identidades múltiplas, porém, essa pluralidade é fonte de tensão e contradição tanto na auto-representação quanto na ação social (CASTELLS, 1999).

Tem-se consciência de que o pertencimento e a identidade não tem a solidez de uma rocha, não são garantidos para toda a vida, pois são, por vezes, negociáveis e revogáveis, bem como os caminhos que o indivíduo decide seguir, e a maneira como age, tornam-se fatores cruciais para a definição tanto do pertencimento, quanto da identidade (BAUMAN, 2005). Complementa Bauman (2005: 17), que "[...] Em outras palavras, a idéia de ter uma identidade não vai ocorrer as pessoas enquanto o pertencimento continuar sendo o seu destino, uma condição sem alternativa".

Para Bauman (2005: 35), "O anseio por identidade vem do desejo de segurança, ele próprio um sentimento ambíguo", assim, em um mundo de individualização em excesso, as identidades são bênçãos que oscilam entre o sonho e o pesadelo, e não há como definir quando uma se transforma em outra, criando uma situação dicotômica (BAUMAN, 2005).

A era da globalização traz, junto consigo, a era do ressurgimento do nacionalismo, manifestado pelo desafio que se impõe a Estados-Nação, estabelecidos pela ampla reconstrução da identidade como base na nacionalidade, o que se torna invariavelmente a oposição ao estrangeiro. Essa tendência histórica tem surpreendido alguns observadores, pelo fato da morte do nacionalismo ter sido

anunciada por uma causa tripla: a globalização da economia e a internacionalização das instituições políticas; o universalismo de uma cultura compartilhada e difundida; e os ataques desfechados por acadêmicos contra o conceito de nações, consideradas comunidades imaginadas (CASTELLS, 1999).

Vale destacar que Castells (1999: 67), define nações, em seu estudo "[...] como comunidades culturais construídas nas mentes e memória coletiva das pessoas por meio de uma história e de projetos políticos compartilhados". Considerando as definições de Castells (1999), nas palavras de Bauman (2005: 84), torna-se possível evidenciar que "[...] A identidade é uma luta simultânea contra a dissolução e a fragmentação; uma intenção de devorar e ao mesmo tempo uma recusa resoluta a ser devorado".

Assim, fazer da identidade uma tarefa é o objetivo do trabalho de toda uma vida, em comparação com a atribuição à Estados da era pré-moderna, e foi um ato de libertação da inércia dos costumes tradicionais, das autoridades imutáveis, das rotinas pré-estabelecidas e das verdades inquestionáveis (BAUMAN, 2005).

Bauman (2005) fala que a força da sociedade e o seu poder sobre os indivíduos, agora se baseiam no fato de ela ser não-localizável em sua atitude evasiva, versatilidade e volatilidade, na imprevisibilidade desorientadora de seus movimentos, e na habilidade com que desafia expectativas e volta atrás nas suas promessas, quer declaradas sem rodeios ou engenhosamente insinuadas.

Não se trata de ter chegado ao fim da história, nem sequer no princípio de seu fim, mas no limiar de outra grande transformação, que são as forças globais descontroladas, com seus efeitos cegos e dolorosos, que devem, imediatamente, serem postas sob o controle democrático popular, e forçadas a observar e respeitar princípio éticos de coabitação humana e de justiça social (BAUMAN, 2005).

### **2.4.3 Territórios**

A ocupação do espaço brasileiro, ao longo da história, pode ser entendido como um processo resultante de forças produtivas que agiram, e agem, no espaço

sob uma lógica do capitalismo contido no interior da sociedade (MATTE e MOSQUER *in* SAQUET e SOUZA, 2009).

Para Bauman (2005: 98) "[...] um século e meio depois, somos consumidores numa sociedade de consumo. A sociedade de consumo é a sociedade do mercado". Bauman apresenta que todos estão dentro do mercado, sendo ao mesmo tempo clientes e mercadorias, ou seja, são levados e induzidos às necessidades de outros (BAUMAN, 2005).

Neste contexto de clientes e mercadorias, se insere a idéia de produção do espaço, que para Matte e Mosquer *in* Saquet e Souza (2009: 29), pode ser considerada como "[...] um processo contínuo de produção de territorialidades, em diferentes escalas geográficas, envolvendo sempre a relação sociedade-natureza, via trabalho social".

Então, para que exista o ecodesenvolvimento, é necessário que haja um planejamento local e participativo, em nível micro de autoridades locais, comunidades e associações de cidadãos, que estejam envolvidos na proteção deste meio ambiente (SACHS, 2009).

É necessário retornar à economia política e a um planejamento flexível, negociado, contratado e simultaneamente aberto às preocupações ambientais e sociais (SACHS, 2009). Assim, segundo Sachs (2009: 67), "A conservação da biodiversidade entra em cena a partir de uma longa e ampla reflexão sobre o futuro da humanidade".

Neste formato o espaço se torna a matéria-prima, anterior ao território, e a partir dele, juntamente com ações de apropriação, que serão conduzidas por atores, é que ocorre a territorialização deste espaço, ou seja, o espaço torna-se produto, e neste espaço modificado pelo trabalho, é que se revelam as relações de poder (GALVÃO, FRANCA e BRAGA *in* SAQUET e SOUZA, 2009).

Sachs (2009) descreve que uma experiência comum é que o ecodesenvolvimento pode ser facilmente alcançado com o aproveitamento dos sistemas tradicionais de gestão dos recursos, como também com a organização de um processo participativo de identificação das necessidades, dos recursos potenciais, e das maneiras de aproveitamento da biodiversidade como caminho para a melhoria do nível de vida dos povos.

Para Galvão, França e Braga *in* Saquet e Souza (2009: 43) "A territorialidade não é só o modelo de espaço, mas também as características dos indivíduos e dos grupos que constituem um território", e nas palavras de Plein, *et. al. in* Saquet e Souza (2009: 51) "Para pensar e interpretar o território, assim como conviver nele, é preciso imaginar e aprender a correlacionar com a grande infinidade de fatores que formam a "totalidade", que se encontra em total conectividade com os inúmeros elementos que formam o território".

## 2.5 POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Considerando a hierarquia global emergente, e ainda a sua distinção em dois pólos, observa-se que de um lado estão os indivíduos que constituem e desarticulam as suas identidades à sua própria vontade, conforme as ofertas que lhe são postas, e do outro lado se aglomeram os demais indivíduos que tiveram o acesso a escolha de sua identidade negado, sem direito de manifestação das suas preferências, onde se vêem oprimidos por identidades aplicadas e impostas por outros (BAUMAN, 2005).

A possibilidade de mitigar, ou ao menos limitar, a imposição da identidade de um pólo ao outro, pode ser alcançada através de subsídios bem dimensionados, que podem ter um importante papel na promoção de padrões de aproveitamento de recursos sustentáveis, porém, no momento, a maior parte dos subsídios está mal direcionada (SACHS, 2009).

Para Bauman (2005: 30) "[...] Quando a identidade perde as âncoras sociais que a faziam parecer natural, predeterminada e inegociável, a identificação se torna cada vez mais importante para os indivíduos que buscam desesperadamente um "nós" a quem possam pedir acesso".

Torna-se necessário ações que destaquem a sustentabilidade social, pois esta vem à frente, por se destacar como a própria finalidade do desenvolvimento. Na sequência aparece a sustentabilidade do meio ambiente, e a sustentabilidade econômica aparece como uma necessidade, mas em hipótese alguma é condição

prévia para as anteriores, uma vez que um transtorno econômico traz consigo o transtorno social, que, por seu lado, obstrui a sustentabilidade ambiental (SACHS, 2009).

Para alcançar estas frentes sustentáveis, deve-se considerar a aplicação de políticas públicas, principalmente no meio rural, que firme a economia da permanência na perenidade dos recursos, ou seja, na habilidade de transformar os elementos do meio ambiente em recursos sem destruir o capital da natureza, criando o conhecimento, pela sociedade, do potencial do seu meio ambiente (SACHS, 2009). Boff (2012: 128), diz que "Uma sociedade só pode ser considerada sustentável se ela mesma, por seu trabalho e produção, tornar-se mais e mais autônoma".

Para Castells (1999: 143) "As ações coletivas, políticas e discursos agrupados sob a égide do ambientalismo são tão diversificados que se torna praticamente impossível considerá-lo um único movimento". A tese é justamente essa dissonância entre teoria e prática que caracteriza o ambientalismo como uma nova forma de movimento social descentralizado, multiforme, orientado à formação de redes e de alto grau de penetração (CASTELLS, 1999).

Há, ainda que considerar a participação dos indivíduos nas políticas públicas, como é confirmado por Boff (2012: 128), que apresenta

[...] uma sociedade é sustentável se seus cidadãos forem socialmente participativos, cultivarem um cuidado consciente para com a conservação e regeneração da natureza e destarte puderem tornar concreta e continuamente perfectível a democracia social-ecológica.

No ambiente rural, se observa uma maior variedade de ações públicas voltadas ao financiamento, porém tão importante quanto o provável financiamento que o agricultor vai obter, é estimular políticas públicas onde o agricultor não esteja, de antemão, excluído da vida social e econômica de sua sociedade, e se sinta livre do sentimento de inferioridade que ele próprio vincula a sua condição social (ABRAMOVAY, 2012).

## 2.6 AGRICULTURA FAMILIAR E SEGURANÇA ALIMENTAR

O conceito de agricultura familiar não é inédito no delineamento legal brasileiro, conceitos muito próximos já vinham sendo utilizados, como no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, ou no seguro especial em regime de economia familiar da Previdência Social. Há de se considerar, que o conceito, também, não é novidade na academia e foi utilizado em inúmeros trabalhos, tal como os da pesquisa da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (*Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO*) /Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA (IBGE, 2006).

Ainda, dentro de um contexto de políticas públicas, por conta de atender à demanda do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Censo Agropecuário 2006 adotou o conceito de "agricultura familiar", conforme a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (IBGE, 2006).

Segundo dados do Consea (2010: 9) a agricultura familiar "[...] responde por boa parte da produção de alimentos no País, destinando quase a totalidade de sua produção ao mercado interno, contribuindo fortemente para garantir a segurança alimentar e nutricional dos brasileiros".

Esta representatividade no Brasil, em 2006, pode ser observada pelo fornecimento de produtos por parte dos agricultores familiares, que forneceram 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo, 58% do leite de vaca e cabra, e 59% do plantel de suínos, 50% de aves e 30% dos bovinos. Além disso, absorve 75% de toda a população ocupada em estabelecimentos agropecuários no País (16,5 milhões de pessoas) (CONSEA, 2010).

O fato é que nem tudo que é necessário em uma vida plena depende da oferta mercantil de bens e serviços, e nesse sentido, as capacitações para que se viva de forma construtiva não podem ser tratadas como necessidade, ou seja, não se trata de estabelecer uma hierarquia de bens e serviços e imaginar que, uma vez obtido certo patamar mínimo, o indivíduo vai se realizar como pessoa (ABRAMOVAY, 2012). Evidencia-se, por Abramovay (2012: 46), que "Tanto a

abordagem das capacitações como das necessidades básicas se opõem à ideia de que a expansão genérica da oferta de bens e serviços é sempre socialmente benéfica".

Segundo o IPARDES (2005), em seu sumário executivo, os problemas relacionados à infraestrutura de moradia foram assinalados em 55 formulários (61%), configurando-se, portanto, numa forte demanda a ser analisada. A sistematização desses problemas levou à identificação de seis grandes diferentes grupos, cada qual enfatizando uma área específica: abastecimento de água (38,7%), lixo (22,6%), esgoto (18,9%), habitação (12,9%), energia (6%) e telefonia (0,9%).

Neste sentido as políticas públicas devem alcançar mais que o estímulo da oferta mercantil. Como exemplo, é importante que o Programa Nacional da Alimentação Escolar, consolide e dissemine o seu sistema de monitoramento e de avaliação, assim como a sistemática ampliação e qualificação de ações de educação alimentar e nutricional, para fazer do programa um espaço efetivo para a promoção da alimentação saudável e para a formação de sujeitos de direitos (CONSEA, 2010).

Para Abramovay (2012: 49) "O consumo dá lugar a seres e fazeres (*doings* e *beings*), que exigem a análise não só da renda dos indivíduos, mas das consequências que o uso daquilo de que dispõem traz para si próprios". Assim, o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar são exemplos de que, iniciativas que contribuem com o aumento da oferta de alimentos produzidos, promovem a autonomia das famílias produtoras (CONSEA, 2010).

Dados do Consea (2010), mostram que ao se analisarem os últimos 11 anos agrícolas de implementação do Pronaf Crédito, verifica-se que foram efetivamente aplicados R\$ 71,7 bilhões em contratos de financiamentos para a agricultura familiar, partindo de um montante anual de R\$ 1,1 bilhões em 2008/2009. O fato é que, segundo o Consea (2010: 10) "O fortalecimento da agricultura familiar e do agroextrativismo é estratégico para a soberania e segurança alimentar e nutricional da população".

Assim o potencial de geração de renda da agricultura familiar se revela pelo fato de responder por 33% do total das receitas e 38% do valor da produção, mesmo



dispondo de cerca de 25% da área total e de ter acesso a 20% do crédito oferecido no setor (CONSEA, 2010).

Poder comprar ou produzir alimentos na quantidade suficiente para suprir as necessidades humanas, não só evita a desnutrição, como também permite que os indivíduos não estejam em situação de dependência em relação aqueles em situações de carência (ABRAMOVAY, 2012).

"A principal conclusão é que a capacidade de o crescimento econômico ter um efeito significativo na redução da pobreza está diretamente ligada à prévia distribuição da renda", Abramovay (2012: 59). Magalhães (2010), apresenta que, tem havido pactos pela implantação e aperfeiçoamento de políticas públicas, como aqui ficou demonstrado, conciliando desenvolvimento econômico e desenvolvimento social.

Apesar de sua eficácia, a ética capitalista é, na verdade muito limitada em alguns aspectos ligados particularmente às questões de desigualdade econômica, proteção ambiental e necessidade de diferentes tipos de cooperação que atuem externamente ao mercado (SEN, 2010).

Colocar a ética e o respeito aos ecossistemas no centro das decisões econômicas exige a ruptura com a maneira como os mercados são encarados pela esmagadora maioria da ciência econômica e, portanto, com essa rígida separação entre economia e sociedade, como se a primeira fosse a expressão exclusiva dos interesses privados, e só a segunda exprimisse a esfera pública (ABRAMOVAY, 2012).

A Segurança Alimentar e Nutricional refere-se ao alcance do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitem a diversidade cultural e sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (MAGALHÃES, 2010).

Magalhães (2010), fala que a concretização da justiça social exige uma participação ativa dos cidadãos nos conselhos e demais espaços conquistados pela sociedade, no sentido de mobilizar, articular e capacitar organizações sociais para que possam influenciar as práticas dos usuários, promovendo mudanças nas situações de vulnerabilidade social.

Segundo o IPARDES (2005), o debate técnico e político, sobre o que na atualidade está sendo denominado genericamente Agricultura Familiar diz respeito, mais precisamente, aos rumos do desenvolvimento econômico e social em geral, e não apenas à agricultura e ao rural.

## 2.7 POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Sob o foco da sustentabilidade, a liberdade para que pequenos agricultores possam entrar em mercados, pode ser, ela própria, uma contribuição importante para o desenvolvimento, independentemente do que o mecanismo de mercado possa fazer ou não para promover o crescimento econômico ou a industrialização, sendo, ainda, uma condição vital para a prática de um desenvolvimento rural sustentável (SEN, 2010).

De modo semelhante, a negativa ao acesso dos mercados de produtos, frequentemente está entre as diversas privações enfrentadas por muitos pequenos agricultores sujeitos a organização e restrições tradicionais (SEN, 2010).

Em cidades impugnadas, os formuladores de políticas não só gerem e regulamentam como também lidam com situações ideológicas, religiosas, entre outras características de tensão, refletindo assim o jogo fora do desequilíbrio de poder nas cidades (DE MAIO, 2013), tornando necessário a participação da sociedade civil organizada para efetivar as políticas públicas.

A representação por entidades ou organizações da sociedade civil, está ancorado difusamente sobre a legitimidade dessas organizações para agir, de várias maneiras, em nome da diversidade social, "causas", e para aumentar a atenção às demandas e interesses de grupos sociais e setores historicamente excluídas dos processos de tomada de decisões políticas (LUCHMANN e BORBA, 2013).

Castells (1999: 143) descreve que "as ações coletivas, políticas e discursos agrupados sob a égide do ambientalismo são tão diversificados que se torna praticamente impossível considerá-lo um único movimento".

Brandenburg (1999: 86) destaca que "Na produção familiar, as várias dimensões que justificam a conduta dos agricultores nem sempre atuam de forma

dissociada, como nos demais sistemas da sociedade moderna". Exemplificando Henneron *et. al.* (2015: 180) relata que os "sistemas alternativos de cultivo orgânico de longo prazo melhoraram a abundância e/ou a biomassa da biota do solo, alterando a estrutura da cadeia alimentar do solo comparativamente a um sistema convencional". Sendo necessário, também, destacar que os resultados econômicos também foram elevados devido ao sistema de conservação alternativo (HENNERON, 2015).

Para Lefebvre *et. al.* (2015), outro ponto a se considerar é que as decisões de gestão feitas ao nível da exploração podem ser influenciadas ou limitadas por meio de políticas públicas bem direcionadas, e para confirmar Lefebvre *et. al.* (2015: 36) cita que "através da diretiva *uso sustentável*, a União Européia decidiu confiar na regulamentação e fez a adoção de princípios gerais obrigatórios para todos os agricultores europeus".

## 2.8 EXTENSÃO E DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Dentro de uma abordagem associativa, o termo extensão pode se vincular a relações significativas de transmissão, entrega, doação, messianismo, mecanicismo, invasão cultural, manipulação, entre outros termos, porém, não deve ser interpretado em seu viés literal, mas como uma atividade que se interpõe as necessidades de quem quer se entregar para quem deseja a entrega (FREIRE, 2002).

Assim, os termos utilizados para dar significado à extensão, somente se efetivam se houver quem tenha interesse no recebimento, ou seja, a extensão só ocorre se houver quem à queira receber. Esta situação se justifica nas palavras de Brandenburg (1999: 84), ao dizer que "Os momentos de crise de uma sociedade podem ser definidos como os mais férteis na geração de propostas de reorganização social".

Esta situação se dá, devido a ação de extensão acontecer no domínio público do ser humano e não do natural, o que equivale dizer que a extensão dos conhecimentos e técnicas se faz de um indivíduo para outro, para que este último possa transformar, para melhor, o seu ambiente (FREIRE, 2002). Para Freire (2002:

20) "[...] o que busca o extensionista não é estender sua mãos, mas seus conhecimentos e técnicas".

A dificuldade está no fato de que a sustentabilidade na agricultura só pode ser atingida uma vez obtido o equilíbrio do ecossistema, entendido no sentido mais amplo que apenas o biológico. Não se constrói uma sociedade sustentável sem levar em conta a sustentabilidade social dos diversos grupos. Não se faz desenvolvimento sustentável sem construir uma sociedade sustentável (BRANDENBURG, 1999).

Para Freire (2002: 59) "É urgente que nos defendamos da concepção mecanicista. Em sua ingenuidade e estreiteza de visão, tende a desprezar a contribuição fundamentada de outros setores do saber". Sen (2010: 29), complementa apresentando que "[...] O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos".

Equivalente as palavras de Freire (2002) e Sen (2010), pode-se dizer que não é possível alcançar o desenvolvimento sustentável sem a possibilidade de construção de uma sociedade sustentável, porém ao se pensar em desenvolvimento sustentável na agricultura no sentido macrossocial, a primeira questão a tratar refere-se aos desbloqueios dos potenciais de desenvolvimento (BRANDENBURG, 1999).

Para Freire (2002: 57) "A reforma agrária deve ser um processo de desenvolvimento do qual resulte necessariamente a modernização dos campos, com a modernização da agricultura". Trata-se de identificar e tratar elementos que desbloqueiam o acesso dos agricultores ao desenvolvimento econômico e social.

Extensões na agricultura familiar podem ser apresentadas como projetos de vida, voltadas para a modernidade do campo, e neste contexto, planejar uma vida no campo é projetar um modo de viver que subordina a eficiência, a racionalidade econômico-instrumental ao gozo da vida, às aspirações do agricultor enquanto ser individual, e não o contrário (BRANDENBURG, 1999), neste sentido "[...] o argumento do apoio social para expandir a liberdade das pessoas pode ser considerado um argumento em favor da responsabilidade individual, e não contra ela", Sen (2010: 361).

Na medida em que os camponeses substituírem formas empíricas de tratar a terra por outras, baseadas nas da ciência aplicada, que são as formas técnicas,

necessariamente esta mudança de qualidade no processo de enfrentamento com a realidade provocará a mudança, igualmente, de seus resultados, ainda que não em termos automáticos (FREIRE, 2002).

Segundo o IPARDES (2005: 26) "Em primeiro lugar, observa-se uma forte preocupação no sentido de que as políticas públicas para a Agricultura Familiar sejam consideradas em sua totalidade, articulando suas ações no plano institucional, temático e territorial".

Brandenburg (1999: 86) destaca que "Na produção familiar, as várias dimensões que justificam a conduta dos agricultores nem sempre atuam de forma dissociada, como nos demais sistemas da sociedade moderna".

Se a reforma agrária deixar de existir enquanto uma questão que se impõe pela necessidade de dinamizar o funcionamento do sistema, continuará como uma questão social e política.

Nessa direção, não somente representa a possibilidade de proporcionar uma alternativa de sobrevivência a milhares de famílias, como abre caminho para a construção de um projeto de sociedade que conjuga indústria e agricultura, mercado internacional com desenvolvimento local, universalismo e particularismo de identidade (BRANDENBURG, 1999).

Assim, para Brandenburg (1999: 87) "[...] na agricultura familiar o interesse econômico e os interesses pessoais e subjetivos podem se realizar ao mesmo tempo, enquanto na organização empresarial capitalista não há lugar para subjetividades".

Para possibilitar a realização dos interesses econômicos, pessoais e subjetivos, há a necessidade de avaliar o que, e como, se pretende aplicar os projetos de extensão e inovação às unidades de agricultura familiar. Em 2005 o IPARDES publicou, através de seu sumário executivo, uma gama de informações relacionadas as necessidades tecnológicas, identificadas na agricultura familiar.

Em uma de suas avaliações foi identificado que a produção vegetal é o bloco de estudo com maior número de demandas tecnológicas identificadas pelas entidades respondentes, refletindo a sua condição de atividade econômica majoritária no segmento da Agricultura Familiar (IPARDES, 2005).

Segundo o IPARDES (2005: 11) "[...] Não obstante, o estudo permitiu mostrar que a Agricultura Familiar verificou-se capaz de identificar demandas tecnológicas diferenciadas e específicas de interesse do seu segmento".

Verificou-se, também, uma significativa concentração dos problemas tecnológicos, onde os mesmos corresponderam a mais da metade das ocorrências de problemas citados, os quais foram classificados em quatro grupos, a saber: 1) pragas e doenças; 2) baixa produção/productividade; 3) manejo e conservação do solo inadequados; 4) melhoramento genético e/ou material propagativo inadequado (IPARDES, 2005).

Quanto às sugestões, de forma majoritária, se fez referência as ações de pesquisa em diversos temas, seguidas de sugestões para que fosse disponibilizada mais e melhor assistência técnica à produção, mais capacitação e treinamento para agricultores e técnicos e, com menor frequência mas ainda importante, que se realizem programas de apoio à Agricultura familiar (IPARDES, 2005).

### 3 METODOLOGIA GERAL

Entende-se como método o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar os objetivos, conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista (MARCONI e LAKATOS, 2010).

O método, na maioria das disciplinas científicas, consiste em juntar evidências observáveis, empíricas, e mensuráveis e analisá-las com o uso da lógica, ou seja o método científico nada mais é do que a lógica aplicada à ciência de forma ordenada.

#### 3.1 MÉTODOS

Quanto à execução da pesquisa se qualifica como indutiva, pois parte de constatações gerais abordadas nos levantamentos do estudos da arte, que serviram como base conceitual e de fundamentação para as análises e conclusões alcançadas.

Também é indutiva em relação aos métodos e técnicas que foram elaborados e aplicados na avaliação do objeto de estudo, proporcionando compreensões gerais e distintas a respeito desse objeto, para então se chegar a conclusões e conhecimentos específicos da eficiência, por parte dos municípios, na aplicação da política pública do PNAE, sob o contexto de avaliação da agricultura familiar.

#### 3.2 TIPOLOGIAS DE PESQUISA

Quanto aos objetivos, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e descritiva. A pesquisa bibliográfica foi utilizada para o levantamento da base conceitual e de estudos similares relacionados ao tema, já publicados por outros pesquisadores sobre o assunto e a temática de pesquisa que contribuiriam para a compreensão do

tema e universo de pesquisa. A pesquisa bibliográfica é elaborada com base em material já publicado, e esta modalidade de pesquisa inclui material impresso, como livros, revistas, jornais, teses, dissertações e anais de eventos científicos (GIL, 2010).

Com relação as características do campo de observação, e ainda focado nos fenômenos que são alvo das análises, torna-se necessária a utilização da pesquisa descritiva, para possibilitar a descrição das variáveis e fenômenos que ocorreram no campo de observação, bem como apresentar a descrição de características do universo e objeto que foi estudado, sendo a sua principal característica a coleta de dados, que é uma técnica padronizada. Assim pode-se definir a pesquisa descritiva como o estudo das características desse grupo (GIL, 2010).

Em relação aos procedimentos técnicos foi utilizada a pesquisa documental, se referindo as cópias dos processos de chamadas públicas realizadas pelos municípios dentro do período delimitado na pesquisa. Para Marconi e Lakatos (2010: 157), "A característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, [...] Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois".

### 3.3 ABORDAGEM

Direcionado ao alcance da resposta da problemática proposta, esta pesquisa se concretizou por meio de uma abordagem quantitativa, pois teve como foco mensurar os fenômenos que ocorrem quando da participação das unidades de agricultura familiar nos processo de chamada pública para a aquisição de gêneros alimentícios, sendo que esta abordagem teve a intenção de quantificar a eficiência dos municípios na aplicação da política pública do PNAE no âmbito da agricultura familiar.

Esta abordagem se justificou, pois se sabe precisamente o que foi levantado na coleta de dados para se atingir os objetivos da pesquisa, assim a amostragem, no método quantitativo, reduziu as amostras, sintetizando os dados de forma numérica e tabulando-os (MARCONI e LAKATOS, 2010).



Uma vez que há a necessidade de avaliar as hipóteses levantadas, a pesquisa quantitativa permitiu a realização de projeções e generalizações, viabilizando, também o teste das hipóteses de pesquisa de forma precisa, utilizando as técnicas estatísticas, pois o seu papel é, antes de tudo, fornecer uma descrição quantitativa do objeto e universo de estudo, considerado como um todo organizado. Pode "ser considerada mais do que apenas um meio de descrição racional; é, também, um método de experimentação e prova, pois é método de análise", Marconi e Lakatos (2010: 90).

Alcançado os resultados e análises quantitativas, foi possível avaliar a qualidade da: quantidade e forma de participação dos agricultores familiares nos processos; transparências dos processos de chamada pública; a capacidade inclusiva dos processos; a avaliação da política pública, e a eficiência econômica da política pública por parte dos municípios, definindo esta fase da pesquisa como qualitativa, e por consequência caracterizando este estudo como quali-quantitativo.

### 3.4 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

A coleta de dados teve como foco a obtenção de elementos que possibilitaram o alcance dos objetivos propostos, pois foi a "Etapa da pesquisa em que se inicia a aplicação dos instrumentos elaborados e das técnicas selecionadas, a fim de se efetuar a coleta dos dados previstos", Marconi e Lakatos (2010: 149).

Os documentos, que formaram a base de dados desse estudo, foram os relatórios de repasses do FNDE aos municípios, disponíveis no *site* institucional do FNDE, bem como os processos de chamada pública realizados pelos respectivos municípios, por meio do pedido de acesso a informação (APÊNDICE A). Justifica-se esta metodologia, de coleta de dados como secundária, por ser a utilização de informações já existentes em diversas fontes, e ainda não tabuladas para a realidade da pesquisa, pois para Marconi e Lakatos (2010) os dados secundários são os dados buscados por outra pessoa, e que auxiliam o pesquisador, que tem o papel de analisar e tirar o máximo proveito possível desse material.

### 3.5 DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO E AMOSTRAGEM

O universo de pesquisa compreendeu doze municípios localizados no Extremo Oeste do Paraná, especificamente alguns municípios lindeiros do lago de Itaipu, sendo: Foz do Iguaçu; Santa Terezinha de Itaipu; São Miguel do Iguaçu; Itaipulândia; Missal; Santa Helena; São José das Palmeiras; Entre Rios do Oeste; Pato Bragado; Marechal Cândido Rondon; Mercedes; e Guaira, cada um com suas características econômicas e sociais distintas, conforme pode ser observado na tabela 1.

TABELA 1 - Características econômicas e sociais do universo da pesquisa

X \ Y	x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7	x8	x9	x10	x11	x12	
z1	70.386	3.739	6.104	2.046	2.271	5.041	412	1.013	1.577	17.191	1.143	6.120	
z2	256.088	20.841	25.769	9.026	10.474	23.413	3.830	3.926	4.822	46.819	5.046	30.704	
z3	2.759,95	2.428,75	2.095,47	2.085,48	1.820,72	1.873,17	1.722,98	3.740,58	3.220,04	2.625,14	1.917,57	1.697,54	
z4	2.693,40	2.234,31	2.553,47	4.155,51	2.188,58	2.827,67	1.829,94	2.833,47	2.199,78	3.174,34	2.186,28	2.566,20	
z5	502,5	510	486	506,67	500	500	453,33	840	640	604	510	510	
z6	520	510	510	540	580	575	455	616,67	580	666,67	583,33	510	
z7	0,751	0,738	0,704	0,738	0,711	0,744	0,713	0,761	0,747	0,774	0,74	0,724	
z8	263.647	22.353	27.061	10.056	10.830	25.159	3.864	4.255	5.239	50.299	5.357	32.394	
z9	256.088	20.841	25.769	9.026	10.474	23.413	3.830	3.926	4.822	46.819	5.046	30.704	
z10	414,58	80,35	30,2	27,25	32,29	30,88	21	32,16	35,64	62,59	25,12	54,78	
z11	99,17	90,38	63,97	52,53	51,75	53,76	62,95	67,29	62,07	83,61	48,34	91,86	
z12	0,83	9,62	36,03	47,47	48,25	46,24	37,05	32,71	37,93	16,39	51,66	8,14	
	<b>Municípios</b>						<b>Indicadores</b>						
x1	- Foz do Iguaçu						z1	Pessoal ocupado total					
x2	- Santa Terezinha de Itaipu						z2	População residente					
x3	- São Miguel do Iguaçu						z3	Valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar, por situação do domicílio - Rural					
x4	- Itaipulândia						z4	Valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar, por situação do domicílio - Urbana					
x5	- Missal						z5	Valor do rendimento nominal mediano mensal per capita dos domicílios particulares permanentes - Rural					
x6	- Santa Helena						z6	Valor do rendimento nominal mediano mensal per capita dos domicílios particulares permanentes - Urbana					
x7	- São José das Palmeiras						z7	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - 2010 (IDHM 2010)					
x8	- Entre Rios do Oeste						z8	População estimada 2014 <sup>(1)</sup>					
x9	- Pato Bragado						z9	População 2010					
x10	- Marechal Cândido Rondon						z10	Densidade demográfica (hab/km <sup>2</sup> )					
x11	- Mercedes						z11	Grau de urbanização (%)					
x12	- Guaira						z12	Grau de Ruralidade (%)					

FONTE: IBGE Cidades - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).

Na tabela 1, é possível identificar situações dicotômicas, entre os municípios, embora todos possuam seus respectivos IDHM equiparados, como é o caso, por exemplo, do município de Entre Rios do Oeste (x8), que possui 25,80% da população total ocupada, em relação a Foz do Iguaçu que possui uma ocupação de 27,49% da população total.

Mas que se inverte quando confrontado com o valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar, por situação do domicílio rural, que em Entre Rios do Oeste é 35,35% maior que do município de Foz do Iguaçu, e o valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar, por situação do domicílio urbano, é 5,20% maior que o de Foz do Iguaçu.

Outro ponto que deve ser considerado é a relação entre grau de urbanização e grau de ruralidade, onde há situações da predominância significativa da urbanização, como é o caso dos municípios de Foz do Iguaçu, Guaíra, Santa Terezinha de Itaipu e Marechal Cândido Rondon, porém esta mesma situação não se inverte nos outros municípios.

A definição dos municípios que compuseram o universo de pesquisa foi com base nas características econômicas e sociais existentes entre eles, bem como em uma rota que possibilitou coordenar as visitas, para a coleta de dados secundários de forma adequada e eficiente, com vistas a efetivar os protocolos de pedido de informação.

A amostra compreendeu os municípios que retornaram informações completas e adequadas para a aplicação dos índices e indicadores delimitados nos Capítulos I ao VIII, possibilitando alcançar os resultados e análises, sendo, esses retornos, representados pelos pedidos de acesso à informação respondidos pelos respectivos municípios.

### 3.6 COLETA E TABULAÇÃO DOS DADOS

A coleta de dados tem como foco a obtenção de elementos que possibilitem o alcance dos objetivos propostos, pois é a "Etapa da pesquisa em que se inicia a

aplicação dos instrumentos elaborados e das técnicas selecionadas, a fim de se efetuar a coleta dos dados previstos", Marconi e Lakatos (2010, p. 149).

Essa coleta de dados iniciou com a identificação dos repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), direcionado ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) dos doze municípios lindeiros do lago de Itaipu, localizados no extremo oeste do Paraná.

Realizada uma análise das modalidades, utilizadas pelos 12 municípios lindeiros, para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE, identificou-se que a Chamada Pública foi a modalidade exclusivamente utilizada.

De posse dos valores de repasses, foram identificadas as Chamadas Públicas realizadas pelos respectivos municípios, com base nas definições do art. 20 da Resolução CD/FNDE 26/2013.

Art. 20 A aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE deverá ser realizada por meio de licitação pública, nos termos da Lei nº 8.666/1993 ou da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, ou, ainda, por dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei nº 11.947/2009.  
§1º Quando a EEx. optar pela dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14, §1º da Lei nº 11.947/2009, a aquisição será feita mediante prévia chamada pública.  
§2º Considera-se chamada pública o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações

Dessa forma, optou-se, em buscar nos doze municípios lindeiros, as Chamadas Públicas, pois a aquisição dos produtos da Agricultura Familiar, pode ser realizada por meio desta modalidade de dispensa de licitação (FNDE, 2015).

Identificadas as Chamadas Públicas, foi solicitado por meio do Pedido de Acesso a Informação (APÊNDICE A), protocolado diretamente nas prefeituras dos doze municípios lindeiros, cópias dos processos de cada Chamada Pública.

O pedido de acesso a informação é garantido pela Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Em um formato conciso e direto, o quadro 1 apresenta as atividades que foram desenvolvidas nas fase de coleta e análise dos dados, bem como os resultados esperados.

<b>Período:</b>	A coleta e análise de dados foi referente aos períodos de 2010 a 2013.	
<b>Fase</b>	<b>Seq.</b>	<b>Atividade</b>
Coleta e tabulação dos dados	1ª	Identificou quanto o FNDE destinou para cada município (coleta).
	2ª	Identificou quanto cada município destinou para compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar através das chamadas públicas (coleta).
	3ª	Levantou os processos de chamada pública, para aquisição de gêneros alimentícios, de cada município (coleta).
	4ª	Identificou os valores dos contratos firmados em relação aos processos de chamada pública abertos (tabulação).
	5ª	Identificou os valores consumidos dos contratos firmados com o município (tabulação).
Análise dos dados	1ª	Delimitada e aplicada a metodologia de avaliação da quantidades e processos abertos e da forma de participação dos agricultores familiares.
	2ª	Delimitada e aplicada a metodologia de avaliação da transparências dos processos de chamadas públicas, abertas pelos entes públicos.
	3ª	Delimitada e aplicada a metodologia de avaliação da capacidade inclusiva de agricultores familiares nos processos de chamada pública.
	4ª	Delimitada e validada a metodologia, definida como "régua de eficiência", para avaliação da aplicação da política pública do PNAE.
	5ª	Aplicada a régua de eficiência para avaliação da aplicação dos recursos destinados pelo FNDE nos processos de chamada pública nas fases de edital, contrato e realização.
	6ª	Delimitada e aplicada a metodologia para avaliação da efetividade econômica da política pública do PNAE nos respectivos municípios.
	7ª	Correlacionado os índices e indicadores delimitados para as avaliações.
Resultados alcançados	1ª	Levantado o arcabouço conceitual e estudos similares ao tema e objetivos.
	2ª	Identificado o associativismo como um fator determinante na efetivação da política pública do PNAE no município.
	3ª	Identificada a evolução das quantidades de processos abertos pelos municípios e das participações dos agricultores familiares nesses processos.
	4ª	Identificado o nível de transparência dos processos de chamadas públicas abertos pelos municípios.
	5ª	Identificada a capacidade inclusiva alcançada pelos municípios.
	6ª	Validada a metodologia delimitada como "régua de eficiência"
	7ª	Identificada a eficiência nas aplicação dos recursos do FNDE nos municípios
	8ª	Identificada a eficiência econômica dos processos abertos pelos municípios
	9ª	Identificada as correlações existentes entre os índices e indicadores delimitados.

QUADRO 1 - Resumo das principais atividades realizadas na pesquisa

### 3.7 TÉCNICAS E FERRAMENTAS

#### 3.7.1 Pesquisa piloto

A pesquisa piloto esteve relacionada a fase de pré-execução das atividades de coleta, tabulação e análise dos dados, e para Gil (2010) trata-se de uma pesquisa realizada para estabelecer a fidedignidade de um instrumento de pesquisa.

Tratou-se da aplicação do mesmo instrumento utilizado na pesquisa, porém numa amostra com um menor número de sujeitos, a fim de se verificar possíveis erros nos resultados, devido a falhas na confecção, adaptação e/ou utilização dos instrumentos. A pesquisa piloto se limitou a levantar dados secundários no município de Foz do Iguaçu no período de 2013.

Inicialmente, foi possível identificar que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), destinou em 2013, para a Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, R\$ 2.627.604,00, para serem destinados na aplicação da alimentação escolar, e deste total, 30% devem obrigatoriamente serem consumidos em produtos originados na agricultura familiar, conforme determina a Lei nº 11.947/09, ou seja R\$ 788.281,20.

Neste mesmo ano foram realizadas duas chamadas públicas para a aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar, sendo o Processo de Dispensa 43/2013 realizado em 04/06/2013, e o Processo de Dispensa 126/2013, realizado em 16/12/2013. A tabela 2 apresenta os períodos dos respectivos contratos e valores consumidos.

TABELA 2 - Processos de aquisição de produtos da agricultura familiar

Processo	Valor	Aditivos	Valor Total
43	474.874,00	58.182,00	533.057,00
126	399.731,16	21.433,92	421.165,08
<b>Totais:</b>	<b>874.606,16</b>	<b>79.615,92</b>	<b>954.222,08</b>
Recursos	Total	% sub o Total	
Destinado pelo FNDE	2.627.604,00	100,00%	
Mínimo conf. Lei 11.947/09	788.281,20	30,00%	
Valor firmado no contrato	874.606,16	33,29%	
Valor realizado do contrato	954.222,08	36,32%	

FONTE: Calculado a partir dos dados da Pesquisa

Observou-se que, além de cumprir o determinado pela Lei nº 11.947/96, a aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar ultrapassou em 3,29% o limite mínimo determinado já no valor firmado no início do contrato, e em 6,32% o valor efetivamente realizado dentro do período de vigência do contrato.

Assim, a pesquisa piloto serviu para confirmar que a organização das fases de pesquisa, apresentadas no quadro 1, foram suficientes e adequadas para alcançar os objetivos propostos.

### 3.7.2 Procedimentos adotados na coleta e tabulação dos dados

A fase inicial compreendeu identificar os repasses do FNDE nos respectivos municípios no período de 2010 a 2013, referente aos programas do PNAE, sendo que estes valores foram identificados junto ao portal do FNDE, conforme apresentados na tabulação na tabela 3.

TABELA 3 - Repasses do FNDE no âmbito da PNAE aos municípios

Municípios	ano de referência			
	2010	2011	2012	2013
Foz do Iguaçu	1.816.920,00	1.777.500,00	2.286.840,00	2.627.604,00
Santa Terezinha de Itaipu	159.960,00	158.400,00	185.304,00	206.820,00
São Miguel do Iguaçu	190.680,00	181.140,00	201.936,00	232.820,00
Itaipulândia	90.300,00	158.400,00	185.304,00	206.820,00
Missal	82.800,00	75.600,00	95.508,00	117.300,00
Santa Helena	188.460,00	186.120,00	227.928,00	227.200,00
São José da Palmeiras	31.860,00	33.000,00	37.140,00	43.720,00
Entre Rios do Oeste	42.840,00	41.160,00	45.816,00	48.080,00
Pato Bragado	42.480,00	49.440,00	47.424,00	60.460,00
Marechal Cândido Rondon	288.300,00	284.220,00	308.040,00	375.672,00
Mercedes	45.600,00	46.080,00	54.816,00	61.880,00
Guáira	204.000,00	219.960,00	239.292,00	293.988,00

FONTE: Tabulado à partir dos dados do sitio do FNDE

A etapa seguinte foi a identificação dos processos abertos pelos municípios no período de 2010 a 2013, referente à aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE.

Estes dados foram coletados por meio de pedido de acesso a informação protocolado nos municípios, e no caso de informações não retornadas pelos

municípios, foram levantados por meio do portal do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Os resultados seguem tabulados na tabela 4.

TABELA 4 - Valores dos processos abertos no período de 2010 a 2013

Municípios	ano de referência			
	2010	2011	2012	2013
Foz do Iguaçu	575.437,60	438.446,15	467.469,25	874.606,18
Santa Terezinha de Itaipu	23.691,64	57.084,15	67.021,40	46.630,30
São Miguel do Iguaçu	142.838,70	179.381,50	58.450,00	124.324,00
Itaipulândia	23.677,50	53.718,00	42.360,00	52.363,00
Missal	26.466,00	24.204,00	34.967,50	40.064,50
Santa Helena	86.585,00	2.760,00	104.335,60	109.552,40
São José da Palmeiras	12.035,00	25.615,00	17.466,10	19.409,45
Entre Rios do Oeste	8.999,00	19.027,50	15.800,00	17.617,75
Pato Bragado	18.597,50	38.337,50	30.065,00	41.112,00
Marechal Cândido Rondon	76.372,50	160.145,00	105.922,45	172.474,00
Mercedes	13.692,10	16.316,20	18.716,20	20.956,10
Guaíra	60.242,25	85.172,37	67.749,50	104.917,00

FONTE: Tabulado à partir do dados dos processos enviados pelos municípios e portais de transparência

A tabela 5 apresenta a fonte da coleta de dados dos processos abertos pelos municípios, que se deu tanto por meio do pedido de acesso a informação, identificado como "pedido", quanto pela busca no portal do Tribunal de contas do Estado do Paraná, identificado como "portal".

TABELA 5 - Fonte de coleta de dados dos processos abertos pelos municípios

Municípios	ano de referência			
	2010	2011	2012	2013
Foz do Iguaçu	Portal	portal	Portal	portal
Santa Terezinha de Itaipu	Pedido	portal	Portal	pedido
São Miguel do Iguaçu	Pedido	pedido	Pedido	portal
Itaipulândia	portal	portal	Portal	portal
Missal	pedido	pedido	Pedido	pedido
Santa Helena	portal	pedido	Portal	pedido
São José da Palmeiras	portal	portal	Portal	portal
Entre Rios do Oeste	portal	portal	Portal	portal
Pato Bragado	portal	portal	Portal	portal
Marechal Cândido Rondon	portal	portal	Portal	portal
Mercedes	pedido	pedido	Pedido	pedido
Guaíra	portal	portal	Portal	portal

No caso da coleta por meio do portal, a identificação dos processos se deu pela identificação do município, período de 01/01/2010 a 31/12/2013 e o objeto do processo que apresentasse ao menos uma das seguintes palavras: PNAE; FNDE; agricultura familiar; merenda escolar; gêneros alimentícios.



Efetuada a busca foram utilizados todos os processos referente a compra de gêneros alimentícios para a merenda escolar, por meio de recursos repassados pelo FNDE no âmbito da PNAE, e em todos os casos identificados os processos utilizados pelos municípios foram por meio da chamada pública.

### 3.7.3 Testes e análises

Os testes e análises compreenderam os estudos apresentados nos capítulos I ao VIII, porém não foram todos os municípios que apresentaram, em seus retornos, informações suficientes para os estudos propostos, bem como houve municípios que até o fechamento dessa pesquisa ainda não haviam retornados os pedidos de acesso a informação.

TABELA 6 - Municípios que retornaram dados suficientes para os indicadores

Município	<i>IQPA</i>	<i>IFPP</i>	<i>ICIP</i>	<i>ITCP</i>	<i>IAPP</i>	<i>IEEP</i>
Foz do Iguaçu	nr	nr	nr	nr	nr	nr
Santa Terezinha de Itaipu	dc	dc	da	dc	da	da
São Miguel do Iguaçu	da	da	da	dc	da	da
Itaipulândia	dc	dc	dc	dc	da	da
Missal	dc	dc	dc	dc	dc	dc
Santa Helena	dc	da	da	da	da	da
São José das Palmeiras	dc	da	da	dc	da	da
Entre Rios do Oeste	dc	dc	dc	dc	dc	dc
Pato Bragado	dc	da	da	da	da	da
Marechal Cândido Rondon	dc	dc	dc	dc	dc	dc
Mercedes	dc	dc	dc	dc	da	da
Guáira	nr	nr	nr	nr	nr	nr

\* Legenda: **nr** = Não retornou / **da** = dados ausentes / **dc** = dados completos

A tabela 6 apresenta a relação de municípios que retornaram informações completas que possibilitaram os cálculos e análises para os respectivos indicadores, identificando os municípios que retornaram (dc), os que não retornaram (nr) e os que retornaram, mas não apresentaram dados suficientes para todos indicadores.

Para a avaliação dos processos de chamadas públicas foi considerada a utilização de indicadores e índices, para mensurar, quantitativamente, as principais características do processo, e suas evoluções ao longo dos períodos, sendo propostos seis indicadores, e dezesseis índices, conforme apresenta o quadro 2.

<b>indicador</b>	<b>Descrição</b>	<b>índice</b>	<b>descrição</b>
<i>ITCP</i>	Indicador de avaliação da transparência no processo de chamada pública	<i>Ido</i>	índice da dotação orçamentária
		<i>lac</i>	índice da aditivação do contrato
		<i>lvc</i>	índice da vigência do contrato
		<i>lpv</i>	índice do projeto de venda
		<i>lce</i>	índice do cronograma de entrega
		<i>lmc</i>	índice da minuta do contrato
<i>IAPP</i>	Indicador de avaliação da aplicação dos recursos da política pública no processo de chamada pública	-	-
<i>IEEP</i>	Indicador de avaliação da eficiência econômica da aplicação da política pública nos processos de chamada pública.	<i>lfc</i>	índice do total firmado em contrato
		<i>lrc</i>	índice do total realizado do contrato
		<i>lta</i>	índice do total de aditivos do contrato
<i>ICIP</i>	Indicador de avaliação da capacidade inclusiva nos processos de chamada pública	<i>lqp</i>	índice da quantidade de participantes
		<i>lqf</i>	índice da quantidade de fornecedores
		<i>lis</i>	índice da quantidade de itens ofertados
		<i>lif</i>	índice da quantidade de itens fornecidos
<i>IQPA</i>	Indicador de avaliação da quantidade de processos de chamadas públicas abertos nos períodos	-	-
<i>IFPP</i>	Indicador de avaliação da forma de participação da agricultura familiar nos processos de chamada pública	<i>Indi</i>	índice de participação individual
		<i>Asso</i>	índice de participação por associação
		<i>Coop</i>	índice de participação por cooperativa

QUADRO 2 - Identificação dos indicadores e índices do estudo.

A metodologia de cálculo e análise, para cada indicador e índice, segue apresentada nos seus respectivos capítulos.

De posse dos resultados, análises e conclusões dos indicadores, objetivou-se identificar a existência de correlação entre os mesmos, sendo que as confrontações dos resultados e avaliações de existência de correlações ocorreram conforme apresenta o quadro 3.

<b>Indicadores</b>	<b><i>IQPA</i></b>	<b><i>IFPP</i></b>	<b><i>ICIP</i></b>	<b><i>ITCP</i></b>	<b><i>IAPP</i></b>	<b><i>IEEP</i></b>
<b><i>IQPA</i></b>	-	-	sim	sim	sim	sim
<b><i>IFPP</i></b>	-	-	sim	sim	sim	sim
<b><i>ICIP</i></b>	-	-	-	sim	sim	sim
<b><i>ITCP</i></b>	-	-	-	-	sim	sim
<b><i>IAAP</i></b>	-	-	-	-	-	sim
<b><i>IEEP</i></b>	-	-	-	-	sim	-

QUADRO 3 - Avaliações da existência de correlações entre os indicadores

Não foi realizada a verificação de existência de correlação entre o *IQPA* e o *IFPP*, devido este já estar apresentada no capítulo seis.

## 4 TENDÊNCIA DE PESQUISAS RELACIONADAS À AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA AGRICULTURA FAMILIAR

### RESUMO

O objetivo é identificar as tendências de pesquisas científicas voltadas a avaliação de políticas públicas no âmbito da agricultura familiar, por meio de pesquisa bibliográfica, de abordagem qualitativa e uso da técnica de análise de conteúdo das pesquisas disponibilizados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. As pesquisas foram identificadas no Portal de Periódicos da Capes, no período de janeiro de 2000 a 17 de novembro de 2015. Os resultados identificaram poucas ocorrências e baixa significância no meio acadêmico e científico. A maioria das pesquisas são para o estudo e a compreensão do universo pesquisado e seus atores, e concluiu-se que as tendências das pesquisas científicas foram, em sua maioria, no contexto de uma abordagem qualitativa.

**Palavras-chave:** Tendências. Avaliação. Políticas públicas. Agricultura familiar.

### ABSTRACT

*The goal is to identify the trends of scientific research aimed at evaluation of public policies in the field of family farming, through literature research with qualitative approach and use of the content analysis technique of the research made available by the Higher Education Personnel Improvement Coordination. The research were identified in the Capes Portal, from January 2000 to November 17, 2015. The results identified a few occurrence and low significance in the academic and scientific community, the majority of the research is to study and understanding of universe researched and its actors, and concludes that the trends of scientific research were mostly in the context of a qualitative approach.*

**Keywords:** Trends. Evaluation. Public policy. Family farming.

### 4.1 INTRODUÇÃO

Nas últimas três décadas, por conta das transformações técnicas e produtivas decorrentes da modernização, os agricultores familiares se inseriram crescentemente na dinâmica de mercado, fazendo com que muitos perdessem a autonomia do processo produtivo, inclusive a tradição e o corpo do saber de produzir os próprios alimentos para consumo (GAZOLLA, 2004).

Guilhoto *et. al.* (2007: 13) descreve que "O setor agropecuário familiar é sempre lembrado por sua importância na absorção de emprego e na produção de

alimentos, voltada especialmente para o autoconsumo", porém a sua menor capacidade produtiva do trabalho, e baixa incorporação tecnológica, evidencia que o setor agropecuários familiar, focaliza-se mais nas funções de caráter social do que nas econômicas (GUILHOTO, *et. al.*, 2007).

Uma vez que a agricultura familiar não consegue competir com as grandes indústrias agropecuárias, torna-se necessário a aplicação de políticas públicas que viabilizem o escoamento de seus produtos, possibilitando a ampliação de seu rendimento, e conseqüentemente da sua atuação social, ambiental e econômica no meio ambiente em que estas unidades estão inseridas.

A grande dificuldade é que, embora muitos setores produtivos sejam capazes de reunir suas empresas a fim de defender interesses em comuns, no caso do setor agropecuário a consolidação de grupos que almejam ideais semelhantes é uma tarefa intrincada e às vezes inviável, pois o grande número de unidades de produção rural divergem em termos de tamanho, capital e tecnologia, apresentando diferentes prioridades individuais (GUILHOTO, *et. al.*, 2007).

Já na promulgação da Constituição de 1988 se discutia os processos de gestão social de instituições que poderiam estimular a interação e o envolvimento dos atores no processo de decisão e efetivação de políticas públicas para o desenvolvimento rural (FREITAS *et. al.*, 2012).

O fato é que discussões na temática de desenvolvimento rural são constantes no meio acadêmico, e observa-se que também são na esfera pública, ao se discutir no contexto da descentralização do processo decisório e da aplicabilidade e eficácia de políticas públicas (FREITAS *et. al.*, 2012).

Porém, além de discutir a temática, é importante que todos os atores do processo consigam participar, e para que isso seja possível é necessário que se conheçam as tendências de pesquisas voltadas para a efetivação das políticas pública.

Em países como a França, este contexto de efetividade das políticas públicas, se dá pela avaliação, que aparece como uma ferramenta para aumentar a eficiência das ações políticas, porém se observa que estas avaliações apresentam diferentes realidades em relação a visões conceituais e metodológicas (MARIELLE, 2009).

Isto ocorre devido a uma inadequação dos modelos teóricos que são utilizados, pois as metodologias de avaliação nem sempre se revelam aptas a

considerar as transformações técnicas e socioeconômicas, resultando na incapacidade dos resultados da avaliação em esclarecer o gestor público e orientar suas escolhas (MARIELLE, 2009).

A dificuldade é que os formuladores de políticas não só gerem e regulamentam como, também lidam com situações ideológicas, religiosas, entre outras características de tensão, refletindo assim o jogo fora do desequilíbrio de poder nas cidades (DE MAIO, 2013), havendo a necessidade de conciliar uma grande gama de interesses na formulação das políticas públicas.

Estudos direcionados a avaliação de políticas públicas, por meio de uma abordagem quantitativa, podem auxiliar a compreensão deste universo pelos seus atores pois apresentam resultados mais exatos, e por consequência podem alcançar uma gama maior de interessados, auxiliando o planejamento e implementação destas políticas públicas.

As diversidades e a relevância econômico-social, presentes no meio rural, não foram, historicamente, consideradas pelas políticas públicas voltadas ao contexto rural, entre 1965 e 1985, sendo direcionadas apenas para os setores mais economicamente bem estruturados. Trabalhos voltados a avaliação de políticas públicas apresentam potencial de destacar aspectos característicos dos universos estudado que devem ser considerados no planejamento e implantação de políticas públicas (MOREIRA, 2014).

Pesquisas aplicadas recentemente, em especial na Europa, mas também no Brasil, mostram que o desenvolvimento e implantação de novas políticas públicas, direcionadas aos atores dos respectivos universos, podem combater os problemas socioeconômicos do meio rural (SILVA e SILVA, 2015).

Um dos resultados comprovam que o alinhamento de políticas públicas as necessidades dos seus atores possibilita a construção de mercados regionais, sendo que os que mais se desenvolvem são os de produtos diferenciados, como os orgânicos, e de serviços, como o turismo rural e o ecoturismo, criando novas estruturas de governança com necessidades de regulação específica (SILVA e SILVA, 2015).

Assim, nesta última década tem crescido a participação dos atores através de organizações da sociedade civil, com o objetivo de operacionalizar programas de políticas públicas de desenvolvimento rural (SILVA e SILVA, 2015).

O desenvolvimento de mercados regionais, direcionados com o uso de avaliação de políticas públicas, têm obtido efeitos significativos para o crescimento econômico, confirmado pela medição do PIB per capita, dos municípios, em que ocorreram estas avaliações (DIAS e ROCHA, 2015).

Por volta da década de 90 emergiram políticas públicas que objetivaram a construção de novas formas de desenvolvimento da agricultura familiar, ajudando a resgatar e fortalecer a produção de mercados regionais, porém, ainda permanece a dificuldade de escoamento destes produtos. Ao longo dos anos 2000, foram implantadas ações para diminuir esta dificuldade de comercialização da agricultura familiar, por meio de políticas públicas que viabilizam a inserção dos produtos em mercados institucionais (DIAS e ROCHA, 2015).

Estudos teóricos focados nos aspectos, diretrizes e fatores da agricultura familiar, devem ser trabalhados para a condução de políticas públicas descentralizadas e democráticas. O planejamento e implantação de programas e políticas públicas necessitam da inserção de estruturas institucionais para possibilitar a representatividade de opiniões dos interessados dos mais diversos grupos, e deve ser entendido pelos governos como um conjunto de valores não realizados e necessidades identificadas que não seriam alcançadas sem a intervenção da gestão pública (VITÓRIA, 2015).

A necessidade de estimular a produção e escoamento de produtos das unidades de agricultura familiar é latente, principalmente das mais pobres, e considerando, estas definições, tem-se como assunto identificar quais são as tendências de pesquisas científicas voltadas a avaliação de políticas públicas na agricultura familiar.

Para Lefebvre *et. al.* (2015), as decisões de gestão feitas ao nível da exploração podem ser influenciadas ou limitadas por meio de políticas públicas bem direcionadas. Como exemplo, Lefebvre *et. al.* (2015: 36) cita que "através da diretiva *uso sustentável*, a União Européia decidiu confiar na regulamentação e fez a adoção de princípios gerais obrigatórios para todos os agricultores europeus", com o objetivo de limitar o uso de elementos químicos tóxicos na produção de alimentos.

Para alcançar a realização das ações é necessária a aplicação de recursos, de forma proporcional às políticas públicas definidas, bem como atender as diversas necessidades dos indivíduos. Porém, a implementação deste processo é

demasiadamente complexa, podendo o orçamento participativo apresentar uma dinâmica que chega perto de uma forma piramidal de articulação na representação direta (LUCHMANN e BORBA, 2013), mas que será ineficiente se os seus resultados não forem acompanhados.

É neste contexto que a problemática desta pesquisa se torna importante e justificada, pois visa identificar quais as tendências das pesquisas científicas voltadas a avaliação de políticas públicas no âmbito na agricultura familiar. E para tanto tem-se como objetivo geral identificar as tendências de pesquisa relacionadas a avaliação de Políticas públicas no âmbito da agricultura familiar, por meio de análise de conteúdo das pesquisas disponibilizadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior no Portal de Periódicos da Capes.

## 4.2 MATERIAIS E MÉTODOS

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, de abordagem qualitativa e com uso da técnica de análise de conteúdo. Os dados foram coletados em 17 de novembro de 2015, no Portal de Periódicos da Capes, onde constavam no título, assunto, resumo dos documentos científicos, as palavras-chave "avaliação", "políticas públicas" e "agricultura familiar".

Para a busca foram consideradas as seguintes características: 1) data de publicação: qualquer ano; 2) tipo de material: todos os itens; 3) idioma: qualquer idioma; 4) data inicial: em aberto; e 5) data final: em aberto.

Inicialmente foram consideradas em aberto as datas iniciais e finais para avaliar a extensão das publicações, para então por meio da análise de conteúdo identificar o período que melhor se adequasse aos objetivos da pesquisa. Como a avaliação identificou que não ocorreram frequências expressivas de publicações, foi mantida a data inicial e final em aberto como período considerado.

As palavras-chave, consideradas foram definidas com base no objetivo de coleta e avaliação desta pesquisa, assim foi aceito como resultado qualquer documento técnico e/ou científico que contenha as palavras-chave.

Os levantamentos apresentaram resultados individuais para cada palavra-chave, e para o conjunto das palavras chaves, conforme apresenta a tabela 7, identificando por tipo de documento técnico e/ou científico e o idioma de publicação.

TABELA 7 - Resultado da busca das palavras-chave

Palavras-chave	Idioma	Livros	Artigos	Imagens	Audiovisual	Outros	Total
avaliação	Inglês	11	24.429	0	0	4.951	<b>29.391</b>
	Frances	0	157	0	0	29	<b>186</b>
	Alemão	0	15	0	0	2	<b>17</b>
	Português	57	24.602	0	0	19.887	<b>44.546</b>
<b>Total</b>		<b>68</b>	<b>49.203</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>24.869</b>	<b>74.140</b>
políticas públicas	Inglês	4	3.983	0	0	27	<b>4.014</b>
	Frances	1	63	0	0	0	<b>64</b>
	Alemão	0	6	0	0	0	<b>6</b>
	Português	166	11.341	0	0	4.551	<b>16.058</b>
<b>Total</b>		<b>171</b>	<b>15.393</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4.578</b>	<b>20.142</b>
agricultura familiar	Inglês	16	1.404	0	0	31	<b>1.451</b>
	Frances	1	12	0	0	2	<b>15</b>
	Alemão	0	4	0	0	4	<b>4</b>
	Português	136	2.133	0	0	1.378	<b>3.647</b>
<b>Total</b>		<b>153</b>	<b>3.553</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.415</b>	<b>5.117</b>
avaliação; políticas públicas; e agricultura familiar	Inglês	0	2	0	0	0	<b>2</b>
	Frances	0	0	0	0	0	<b>0</b>
	Alemão	0	0	0	0	0	<b>0</b>
	Português	0	5	0	0	10	<b>15</b>
<b>Total</b>		<b>0</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>17</b>

A distinção dos idiomas (tabela 7), em que ocorreram as publicações, nas palavras de Clarinda (2014) destaca que os principais países que contribuem com publicações acadêmicas, as fazem em grande parte através da língua inglesa, e isto se dá devido a globalização da ciência, que para alcançar um maior público adota a o inglês como língua franca. Este fenômeno traz melhoras significativas em relação a qualidade da preparação e apresentação de processos dos periódicos em língua inglesa, pois passam a ser considerados como mais expressivos e confiáveis.

A busca retornou 17 documentos (tabela 8) que apresentaram em seu conteúdo ao menos uma das palavras-chave "avaliação; políticas públicas; e agricultura familiar". A primeira avaliação fez-se a partir da convergência das palavras-chave em relação ao objetivo desta pesquisa, sendo descartado um dos documentos.

A avaliação de convergência foi com base na leitura dos objetivos estabelecidos, e aos resultados e conclusões alcançadas, apresentados nos documentos.



Foram considerados os documentos que convergissem para as três palavras-chave, ou ao menos para as palavras-chave "políticas públicas", "agricultura familiar", "políticas públicas e agricultura familiar", "avaliação e políticas públicas" e "avaliação e agricultura familiar".

TABELA 8 - Resultado da busca e convergência das palavras-chave

ano	Título	*p1	**p2	***p3	Σp
2000	Avaliação do PRONAF Através do comportamento dos atores municipais: estudo de caso em Espírito Santo do Pinhal/SP	0	1	1	2
2002	Indicadores para avaliação da sustentabilidade em sistemas de produção da agricultura familiar: o caso dos fumicultores de Agudo-RS.	0	1	1	2
2002	Desenvolvimento da pecuária leiteira familiar: avaliação de um projeto de intervenção	0	1	1	2
2005	Agroecologia e Agricultura Familiar na Região Centro-Sul do Estado do Paraná	0	1	1	2
2006	O controle social no processo de certificação de grupo por auditoria externa: o caso APROVE pela AAOcert	0	1	1	2
2006	Dislexia Institucional: Fogo, Fumaça e Cinzas em Roraima	0	1	1	2
2008	Avaliação de um programa de formação de jovens da agricultura familiar: o caso projovem	1	1	1	3
2008	Análise da participação da agricultura familiar no Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel - PNPB no Estado de Goiás	1	1	1	3
2011	O cultivo do dendezeiro na Amazônia: promessa de um novo ciclo econômico na região	1	1	0	2
2011	Análise emergética de sistemas de produção orgânica de baixo manejo orgânico	1	0	1	2
2012	Proposta metodológica para avaliação da efetividade das políticas sociais para agricultores familiares do estado de Goiás	1	1	1	3
2012	Elaboração e avaliação sensorial de iogurte de leite de búfala sabor jacaicá ( <i>Poupartia amazônica</i> )	0	0	1	1
2012	Estratégias de inserção produtiva de sistemas produtivos familiares de mamona e dendê ao complexo agroindustrial de biodiesel	1	1	1	3
2012	Sistema agroflorestal. Alternativas de Produção em áreas de reserva legal; Município de Mucajaí, Vicinal Sete, Estado de Roraima	0	1	1	2
2013	Novas Ameaças a uma Adversidade Histórica: clima e agricultura familiar no sertão nordestino	1	1	1	3
2014	Estrutura Lógica como metodologia para avaliação de políticas públicas: uma análise do Pronaf	1	1	1	3

\* p1 = avaliação; \*\* p2 = políticas públicas; e \*\*\* p3 = agricultura familiar

Foram selecionados 16 documentos para identificação e análise de elementos relacionados a frequência de ocorrência das publicações, tipologias de pesquisa, método, abordagem, técnicas de pesquisa aplicadas, tipos de dados usados e foco de realização da pesquisa. Os elementos foram analisados conforme o uso e aplicação em cada documento científico.

Ao avaliar a metodologia empregada nos documentos científicos, foi possível identificar: a) a característica empregada na abordagem do tema e linha de

pesquisa; b) se a pesquisa trata de uma continuidade ou proposta de novos princípios e conceitos; c) se a abordagem em relação aos resultados foi ampla ou exata; d) a forma de coleta, tabulação, análise dos dados, pois indica se houve inferências ou não no campo de pesquisa; e) se os dados foram coletados de trabalhos já realizados, ou tratam-se de coleta atual e direta no universo pesquisado; e f) se o foco da pesquisa foi para a aplicação imediata no universo de pesquisa, ou para a satisfação de necessidades intelectuais de conhecimento.

### 4.3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

As publicações foram distintas e independentes entre si, e observou-se que não ocorreu mais de uma publicação do mesmo autor no período de 2000 a 2015. No decorrer de 16 anos não houveram publicações nos anos de 2001, 2003, 2004, 2007, 2009, 2010 e 2015, mostrando que em 43,75% do período não ocorreram publicações que apresentassem a convergência em seu conteúdo das palavras-chave.

A maior frequência de publicações foi no ano de 2012, representado por 25% de todas as publicações. A tabela 9 apresenta a frequência destas publicações, bem como a ocorrência de artigos e de outros documentos científicos que ocorreram no período.

TABELA 9 - Frequência de publicações no período de 2000 a 2014

Ano	Frequência	%	Frequência	
			Artigos	Outros
2000	1	6,25%	-	1
2002	2	12,50%	-	2
2005	1	6,25%	1	-
2006	2	12,50%	-	2
2008	2	12,50%	-	2
2011	2	12,50%	2	-
2012	4	25,00%	2	2
2013	1	6,25%	-	1
2014	1	6,25%	1	-
	16	100,00	6	10

Do total das publicações 93,75% foram no idioma português e 6,25% foram no idioma inglês. Este resultado mostra que publicações de pesquisas relacionadas

a avaliação de políticas públicas na agricultura familiar, estão ocorrendo com maior frequência por pesquisadores brasileiros.

Com relação ao meio de comunicação, 18,75% foram por meio de artigos publicados em revistas científicas, 18,75% através de artigos em eventos científicos, 56,25% por meio de dissertações de conclusão de mestrado, e 6,25% através de teses de conclusão de doutorado.

Destaca-se que 37,50% das publicações científicas ocorreram em revistas e eventos científicos, que possuem um alcance maior em relação aos demais modelos de divulgação.

Dissertações e teses possuem uma característica própria, mais fechada de alcance na divulgação das pesquisas, pois o seu desenvolvimento ocorre, em geral, em programas de pós-graduação, com períodos de conclusões longos, podendo superar até 18 meses, para conclusão da pesquisa.

TABELA 10 - Ocorrências metodológicas identificadas nos documentos científicos

<b>Metodologia</b>	<b>método</b>	<b>%</b>	<b>frequência</b>
Tipologia	bibliográfica	23,53%	4
	exploratória	11,76%	2
	explicativa	35,29%	6
	descritiva	41,18%	7
Método	dedutivo	100,00%	16
Abordagem	qualitativa	47,06%	8
	quantitativa	35,29%	6
	qualitativa e quantitativa	11,76%	2
Técnicas	entrevista	23,53%	4
	questionário	58,82%	10
	pesquisa documental	64,71%	11
	análise de conteúdo	76,47%	13
	análise estatística	23,53%	4
	estudo de caso	29,41%	5
	testes	5,88%	1
	observação participante	23,53%	4
	observação não-participante	5,88%	1
Dados	primários	11,76%	2
	secundários	11,76%	2
	primário-secundário	70,59%	12
foco de pesquisa	pesquisa pura	76,47%	13
	pesquisa aplicada	17,65%	3

Das tipologias empregadas 41,18% foram classificadas como descritiva, que trata da descrição de características do tema abordado, ou o estudo das características de um grupo.

Na sequência aparecem: a pesquisa explicativa, com o objetivo de identificar fatores que determinem a ocorrência de fenômenos; a bibliográfica que trata de leitura atenta e sistemática, geralmente acompanhada de registros que possam ser utilizados na análise dos dados; e por último a exploratória, com a característica de esclarecer ou modificar conceitos, que em geral visa a formação de problemas ou hipóteses.

Observou-se que 100% das pesquisas foram dedutivas, significando que não houveram questionamentos relacionados aos princípios, conceitos ou definições relacionados aos temas e linhas de pesquisas abordados, tomado-os como verdadeiros para a coleta, tabulação e análise dos dados das respectivas pesquisas.

Quanto à abordagem, o resultado mais significativo foi de 47,06% para a qualitativa, identificando que, em relação aos objetivos e resultados, as análises foram direcionadas para a compreensão e interpretação do ambiente de estudo, e por consequência alçando resultados de uma forma mais ampla. Na sequência aparece o resultado de 35,29% para quantitativa, o que mostra uma abordagem mais fechada, sem margens para questionamentos e interpretação, pois é realizada com bases estatísticas e matemáticas.

A técnica de análise de conteúdo foi a mais utilizada, seguida da pesquisa documental e questionário, o que se torna justificável quando confrontado com o resultado da abordagem qualitativa como a mais utilizada, pois estas técnicas estão relacionadas ao estudo e compreensão do universo pesquisado. A interpretação do uso das técnicas de coleta, tabulação e análise de dados possibilitam identificar a forma como o ambiente foi explorado.

A técnica menos utilizada foi a observação não-participante, onde o pesquisador apenas observa o universo, sem qualquer inferência, e a técnica de testes, que são utilizados para analisar a viabilidade de novas aplicações, ou obter dados que permitam medir o rendimento, frequência, a capacidade ou comportamento de indivíduos de forma quantitativa.

Em relação aos dados coletados e analisados, nas pesquisas observadas, 70,59% foram de fontes primárias e secundárias, na mesma pesquisa. A importância do uso de dados primários está no fato de que eles não foram coletados até então, e são pesquisados com o objetivo de atender à necessidades específicas da pesquisa em andamento.

Os dados secundários são coletados de fontes de pesquisas ou base de dados já existentes, e quando analisadas em conjunto com os dados primários possuem como objetivo a complementação de novas investigações, ou confirmação dos dados de novas pesquisas. Assim o uso conjunto de dados primários e secundários qualifica as interpretações dos dados coletados.

Para o foco dado nas pesquisas, 76,47% foram classificadas como pesquisa pura, e neste sentido tiveram como meta satisfazer a necessidade intelectual de conhecimento do pesquisador em relação ao universo pesquisado, e 17,65% foram direcionadas para pesquisas aplicadas, onde se tem como objetivo contribuir para fins práticos, ou imediatos, pois busca soluções de problemas concretos do universo de pesquisa.

#### 4.4 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das convergências das palavras-chave mostrou que a avaliação de políticas públicas na agricultura familiar, ainda, possui pouca significância no meio acadêmico e científico, expresso pela ocorrência de apenas 6 pesquisas no período de janeiro de 2000 a novembro de 2015.

A avaliação das tendências de pesquisas, relacionadas à avaliação de políticas públicas no âmbito da agricultura familiar, possibilitou compreender o direcionamento dado pelos pesquisadores em relação a temática e aplicabilidade dos resultados, por eles alcançados, identificando que as pesquisas estão mais direcionadas para o estudo e compreensão do universo de pesquisa e de seus respectivos atores, e que há poucas ocorrências de pesquisas voltadas para uma aplicação direta, ou imediata, no universo pesquisado, ou para seus respectivos atores.

A baixa ocorrência de abordagens quantitativas, também contribui para a dificuldade na efetivação de políticas públicas na agricultura familiar, pois resultados amparados por essa abordagem, apresentam uma compreensão mais fechada e exata do ambiente, facilitando a compreensão e o direcionamento destas políticas.

Por fim, conclui-se que as tendências das pesquisas científicas voltadas para a avaliação de políticas públicas na agricultura familiar continuam caminhando para abordagens qualitativas em suas diversas ramificações.

A interpretação das conclusões identificaram que todos os estudos apresentam a necessidade de avaliação e acompanhamento de políticas públicas para alcançar a eficiência e eficácia das mesmas, porém em apenas um, dos conteúdos analisados, foi identificado a proposta de continuidade da pesquisa de campo através de abordagem quantitativa.

## REFERÊNCIAS

BERRIET-SOLLIEC, MARIELLE. *et. al.* **A avaliação de políticas à prova dos fatos: as contribuições dos métodos "evidence based policies"**. Revista Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, 2009: 227-253.

CLARINDA, Cerejo. **International journal editors and East Assian authors: two surveys**. *Learned Publishing*, v. 27, n. 1: 63-75, jan. 2014. *Publisher: Association of Learned and Professional Society Publishers*. *Doi: <http://dx.doi.org/10.1087/20140110>*

DE MAIO, Jennifer L. **The Political Economy of Space: Spatial Structure and Identity Politics**. *Urbana: Urban Affairs and Public Policy*. Volume XIV, December 10, 2013.

DIAS, Thiago Ferreira; ROCHA, Leonardo Andrade. **O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e seus efeitos nos municípios do Rio Grande do Norte - 2005 a 2011**. Revista Administração Pública e Gestão Social. Viçosa/MG, v. 7, n. 1:16-25, jan./mar. 2015.

FREITAS, Alan Ferreira de. *et. al.* **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial**. Revista Administração Pública e Gestão Social. Viçosa/MG, v. 4, n. 1: 76-100, jan./mar. 2012.

GAZOLLA, Márcio (2004). **Agricultura familiar, segurança alimentar e políticas públicas: Uma análise a partir da produção para autoconsumo no território do Alto Uruguai/RS**. 287 p. Uruguai/RS (Dissertação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural.

GUILHOTO, Joaquim J. M., *et. al.* **PIB da Agricultura familiar : Brasil-Estados**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2007.

LEFEBVRE, Marianne; LANGRELL, Stephen R. H.; GOMEZ-Y-PALOMA, Sergio. ***Incentives and policies for integrated pest management in Europe: a review.*** *Agronomy for Sustainable Development: January 2015, Volume 35, Issue 1, pp 27-45 - DOI: 10.1007/s13593-014-0237-2.*

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn; BORBA, Julian. ***Different participatory experiences, different participants? A study of direct democracy initiatives in the State of Santa Catarina, Brazil.*** *Urbana: Urban Affairs and Public Policy. Volume XIV, December 10, 2013.*

MOREIRA, Vinicius de Souza; *et. al.* ***Avaliação de impacto do Pronaf B sobre a satisfação de agricultores familiares em municípios de Minas Gerais.*** *Revista Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, 2014: 432-456.*

SILVA, Tiago Moraes; SILVA, Leonardo Xavier. ***Mercados convencionais e/ou novos mercados - haveria um dilema nas estratégias produtivas dos agricultores familiares? O caso de Praia Grande (SC).*** *Revista Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, 2015: 31-61.*

VITÓRIA, José Ricardo; *et. al.* ***Estado, Políticas Públicas e os Desafios para a Descentralização: a Experiência da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais.*** *Revista Administração Pública e Gestão Social. Viçosa/MG, v. 7, n. 4:206-217, out./dez. 2015.*

## 5 ASSOCIATIVISMO NA AGRICULTURA FAMILIAR COMO FATOR DETERMINANTE NA EFETIVAÇÃO DO PNAE

### RESUMO

O objetivo da pesquisa foi avaliar a efetividade da realização dos repasses do FNDE no âmbito do PNAE, considerando a participação das unidades de agricultura familiar, nos processos de chamada pública, por meio do associativismo entre elas, para aquisição de gêneros alimentícios, em seus respectivos municípios, e para tanto respondeu-se ao seguinte problema de pesquisa: *o associativismo entre agricultores familiares pode ser um fator determinante na efetivação da política pública do PNAE?* Optou-se por uma abordagem quantitativa, analisando por meio de indicadores a efetividade em relação à Lei nº 11.947/09, e a realização dos repasses do FNDE ao município de Medianeira, que foi considerado como o universo de pesquisa. As análises se deram por meio dos resultados dos indicadores, das médias e dos desvios-padrão encontrados. Conclui-se que o associativismo é um fator determinante na efetividade da política pública do PNAE, pois os resultados apontaram que todas as variáveis analisadas apresentaram evolução positiva após o início das atividades da associação de produtores rurais da agricultura familiar.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar. Política Pública. PNAE. Associativismo.

### ABSTRACT

*The objective of the research was to evaluate the effectiveness of the realization of FNDE transfers under the PNAE, considering the participation of family farming units, the public tender processes, through the association between them, for the purchase of foodstuffs in their respective municipalities, and for that they replied to the following research problem: the associations between family farmers can be a determining factor in the effectiveness of public policy PNAE? To this end we opted for a quantitative approach, analyzing through indicators effectiveness in relation to Law No. 11.947/09, and the achievement of FNDE transfers to the municipality of Medianeira, which was considered as the search universe. The analysis is given by the results of the indicators of means and standard deviations found. The results showed that all variables showed a positive development after the start of the association's activities of rural family farmers, and concludes that the association is a determining factor in the effectiveness of public policy PNAE.*

**Keywords:** Family farming. Public policy. PNAE. Associations.



## 5.1 INTRODUÇÃO

Considerando cada ambiente de convivência social, é possível identificar o desequilíbrio que tomou conta tanto do meio ambiente quanto da sociedade, existindo um mal-estar cultural generalizado com a sensação de que imponderáveis catástrofes, ambientais, sociais ou econômicas, poderão acontecer a qualquer momento (BOFF, 2012).

Os problemas apresentados por Boff são reais e devem ser considerados, porém a dificuldade em implantar ações que às impeçam ou retardem não é de fácil aplicação, até mesmo pela necessidade de que estas ações sejam realizadas em escalas globais.

Para Sachs (2009: 33), o "sucesso na criação de projetos ambientais, sociais e econômicos sustentáveis dependerá enormemente de nossa habilidade em desenvolver tais sistemas de produção e em torná-los cada vez mais produtivos através da aplicação da ciência moderna", assim, "[...] Uma boa combinação de recursos naturais abundantes e baratos, força de trabalho qualificada e conhecimento moderno resulta em uma vantagem comparativamente inigualável", Sachs (2009: 35).

A resposta a necessidade de implantação de ações globais, deve vir pelo estudo de sistemas de produção integrada, adaptados às condições locais, e que devem prosseguir em diferentes escalas de produção, desde a agricultura familiar aos grandes sistemas comerciais, onde ambos têm lugar em uma estratégia de desenvolvimento sustentável (SACHS, 2009).

Para concretizar o estudo, apresentado por Sachs, é necessário, ainda considerar a identidade existente em cada ambiente, e Bauman (2005: 84) destaca que "[...] a identidade é uma luta simultânea contra a dissolução e a fragmentação; uma intenção de devorar e ao mesmo tempo uma recusa resolvida a ser devorado".

No contexto da agricultura familiar, com a globalização, alta tecnificação da mão de obra, produtos e insumos, as sociedades, ou até mesmo, núcleos destas, buscaram se organizar para a defesa de seus interesses, pois o fato do poder econômico dominar a estrutura política e governamental, criou uma gama de dificuldades para outros grupos ou núcleos com menor poder.

Nas últimas três décadas, por conta destas transformações técnicas e produtivas decorrentes da modernização da agricultura, os agricultores familiares se inseriram crescentemente na dinâmica de mercado, porém, muitos perdem a autonomia do processo produtivo, inclusive a tradição e o corpo do saber de produzir os próprios alimentos para consumo (GAZOLLA, 2004).

Não se pode deixar de considerar a dicotomia existente entre as grandes indústrias agropecuárias em contraponto às pequenas unidades de agricultura familiar, onde as primeiras buscam maximizar seus lucros, tendo a seu dispor todos os meios técnicos e científicos, disponíveis no mercado. As segundas buscam, também buscam maximizar seus lucros, porém com a dificuldade de não terem a disposição apoio técnico especializado, por serem custos altos, que por vezes não são suportados pelas pequenas propriedades rurais, o que impossibilita a diminuição dos custos de produção, e conseqüentemente leva ao aumento do preço final dos seus produtos, impedindo a concorrência com as grandes indústrias.

Guilhoto *et. al.* (2007: 13) descreve que "o setor agropecuário familiar é sempre lembrado por sua importância na absorção de emprego e na produção de alimentos, voltada especialmente para o autoconsumo", considerando, ainda que, a sua menor capacidade produtiva do trabalho, e baixa incorporação tecnológica, evidencia que o setor agropecuário familiar, focaliza mais nas funções de caráter social do que nas econômicas (GUILHOTO, *et. al.*, 2007).

Segundo o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONESA, ao se analisar os últimos onze anos agrícolas de implementação do Pronaf Crédito, houve um aumento gradual dos contratos até 2008/2009, quando a partir daí observou-se um processo de redução do número de contratos, sendo que os valores médios destes contratos foram aumentando no decorrer dos anos, o que evidencia uma redução do número de contratos, principalmente entre os agricultores familiares de baixa renda (CONESA, 2010).

O fato é que para possibilitar a realização dos interesses econômicos, pessoais e subjetivos, há a necessidade de avaliar o que, e como, se pretende aplicar os projetos de extensão e inovação às unidades de agricultura familiar. Em 2005 o IPARDES publicou, através de seu sumário executivo, uma gama de informações relacionadas as necessidades tecnológicas, identificadas na agricultura familiar.

Em uma das suas avaliações foi identificado que a produção vegetal foi o bloco de estudo com maior número de demandas tecnológicas identificadas pelas entidades respondentes, refletindo a sua condição de atividade econômica majoritária no segmento da Agricultura Familiar (IPARDES, 2005).

Isto traz o significado de que "[...] não obstante, o estudo permitiu mostrar que a Agricultura Familiar verificou-se capaz de identificar demandas tecnológicas diferenciadas e específicas de interesse do seu segmento", IPARDES (2005: 11).

Verificou-se, também, uma significativa concentração dos problemas tecnológicos, pois os mesmos corresponderam a mais da metade das ocorrências dos problemas citados, os quais foram classificados em quatro grupos, a saber: 1) pragas e doenças; 2) baixa produção/productividade; 3) manejo e conservação do solo inadequados; 4) melhoramento genético e/ou material propagativo inadequado (IPARDES, 2005).

Quanto às sugestões, de forma majoritária, se fez referência as ações de pesquisa em diversos temas, seguidas de sugestões para que fosse disponibilizada mais e melhor assistência técnica à produção, mais capacitação e treinamento para agricultores e técnicos e, com menor frequência mas ainda importante, que se realizem programas de apoio à Agricultura familiar (IPARDES, 2005).

A grande dificuldade está em que, embora muitos setores produtivos sejam capazes de reunir suas empresas a fim de defender interesses em comuns, no caso do setor agropecuário, a consolidação de grupos que almejam ideais semelhantes é uma tarefa intrincada e às vezes inviável, pois o grande número de unidades de produção rural divergem em termos de tamanho, capital e tecnologia, o que torna diferente as prioridades individuais (GUILHOTO, *et. al.*, 2007).

Outro ponto que deve ser considerado, é a conservação e aproveitamento racional da natureza que devem estar em sintonia, onde o consumo da produção não precisa prejudicar ou exaurir em demasia o meio ambiente, destruindo a diversidade, até pelo fato de que deve-se considerar que todas as atividades econômicas estão solidamente dependentes do ambiente natural (SACHS, 2009).

Castells (1999: 159), fala que "temos tentado trabalhar no sentido de uma ação internacional conjunta, apesar de séculos de preconceito nacionalista. Embora a aparente contradição, os ecologistas são, ao mesmo tempo, localistas e globalistas [...]". O que Castells quer dizer é que o pensamento e a política

evolucionária só podem coexistir dentro de um ambiente global, onde a harmonia entre as pessoas e seu meio ambiente começa na comunidade local.

Sachs (2009: 34), apresenta que "por mais difícil que possa parecer, essa tarefa não é impossível. Exige, todavia, uma série de políticas complementares (acesso justo à terra, ao conhecimento, ao crédito e ao mercado, bem como uma melhor educação rural)".

Dentre as políticas complementares, que trata Sachs, este estudo aborda a atuação associativa como estímulo para efetivação da aquisição de gêneros alimentícios, oriundos da agricultura familiar no âmbito da política pública do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Em uma primeira avaliação, é uma possibilidade de ampliação dos rendimentos das unidades de agricultura familiar, no segundo momento a busca da segurança alimentar nas regiões de atuação destas unidades, e em uma terceira situação, trata da capacidade que os estímulos dados a produção, em unidades familiares, traz para a manutenção da diversidade de espécies de alimentos, equalizando as necessidades humanas com o ambiente que se está inserido.

Esta política pública é imposta pela Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, e regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE (FNDE, 2015).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, é o responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação, e dentre estas políticas encontra-se a Lei nº 11.947/2009. O FNDE é uma autarquia federal, instituída pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969.

O PNAE é um dos programas do FNDE, seus recursos financeiros provêm do Tesouro Nacional e estão assegurados no Orçamento da União. O FNDE realiza a transferência financeira às Entidades Executoras em contas correntes específicas abertas pelo próprio FNDE, sem necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento (FNDE, 2015).

Estas entidades executoras, são os Estados, Distrito Federal e municípios, os quais são responsáveis pela aplicação e execução do Programa, ou seja, são responsáveis pela realização dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE,

sendo ainda de responsabilidade das entidades executoras garantir a existência de oferta da alimentação escolar aos alunos matriculados na educação básica da rede pública de seu sistema de ensino (FNDE, 2015).

A transferência de recursos é feita pelo FNDE, mensalmente, em dez parcelas, iniciando no mês de fevereiro, com recursos para atender a 200 dias letivos, sendo que cada parcela corresponde a vinte dias de aula, e a regulamentação das transferências de recursos é feita pela Resolução CD/FNDE nº 26/2013 (FNDE, 2015).

A Lei nº 11.947/2009 dispõe que no mínimo 30% do valor repassado a Estados, Municípios e Distrito Federal, pelo FNDE para o PNAE, devem ser utilizados na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas (LEI nº 11.947/2009).

Com a intenção de facilitar o fornecimento dos produtos da Agricultura Familiar, os Estados, Distrito Federal e municípios, poderão realizar o processo por meio da Chamada Pública, dispensando o procedimento licitatório, diminuindo as exigências e burocracia para as unidades de agricultura familiar que pretendam fornecer seus produtos por meio da política pública do PNAE (LEI nº 11.947/2009).

O Paraná é pioneiro na construção desta ferramenta que vem viabilizando exponencialmente o crescimento da oferta de gêneros da agricultura familiar na alimentação escolar. À nível de Estado, a contratação e fornecimento dos gêneros é efetuada somente de organizações representativas dos agricultores familiares, tais como cooperativas ou associações, (SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO PARANÁ, 2015), o que não obriga os municípios a seguirem o mesmo modelo.

Com estas regulamentações, já implementadas e em contínuo acompanhamento, torna-se possível avaliar a efetividade e a realização dos repasses do FNDE no âmbito do PNAE, considerando a participação das unidades de agricultura familiar, nos processos de chamada pública, por meio do associativismo entre elas, para aquisição de gêneros alimentícios, em seus respectivos municípios.

Assim, a pesquisa tornou-se viável e importante, visto que possibilitou identificar a eficiência alcançada por meio da atuação associativa no respectivo

município utilizado como universo de pesquisa, bem como a forma como está sendo efetivada a política pública definida pela Lei nº 11.947/09, e por consequência possibilitou responder se *o associativismo entre agricultores familiares pode ser um fator determinante na efetivação da política pública do PNAE*, sendo esta a problemática que norteou a pesquisa.

Dentre as políticas públicas, a pesquisa teve como objeto de avaliação a efetivação da Lei nº 11.947/2009, que traz a obrigatoriedade de que Estados e municípios deva utilizar no mínimo 30% dos recursos repassados pelo Governo Federal, através do FNDE, na compra de gêneros advindos da agricultura familiar, para a alimentação escolar em todo o país.

É neste contexto, vinculado a problemática de pesquisa, que definiu-se como objetivo geral a avaliação da efetividade da política pública instituída pela Lei nº 11.947/2009 no município de Medianeira, no Estado do Paraná, identificando a evolução da eficiência ou eficiência nula alcançada na realização dos recursos por parte da administração pública local, bem como as situações que os motivaram.

## 5.2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 5.2.1 O associativismo no papel de efetivador de políticas públicas

A organização em associações municipais tem sido uma estratégia para superação dos entraves tecnológicos, comerciais e de representação política dos agricultores familiares (TRENTO *et. al.*, 2006).

Gonçalves (2015) destaca que a organização comunitária de pequenas propriedades familiares pode representar novos caminhos para a construção social e econômica do setor agrícola, e esta organização ao longo do tempo tende a emergir com o fenômeno do associativismo.

Isto se explica devido o associativismo permitir que um grupo de indivíduos com os mesmos interesses, desenvolvam melhorias sociais e econômicas mais

duradouras, pois dependem do ambiente que estão inseridos, e passam a ter relações de trabalhos mais diretas (GONÇALVES, 2015).

Em estudos para identificar os pontos críticos da Associação dos Cafeicultores de Grandes Rios, Trento *et. al.* (2006: 205) constatou que pode-se ressaltar a importância que a associação "[...] tem para o município e para os cafeicultores de Grandes Rios como fator de desenvolvimento rural sustentável, pois contribui tanto para o aumento da renda dos produtores, quanto para o desenvolvimento social e ambiental".

Assim, o associativismo, no contexto da agricultura familiar vem se destacando nos mais diversos cenários rurais do País, principalmente pelas dificuldades que surgiram, devido a forte competitividade que se instalou com a globalização da economia nos últimos anos. Dentre estas dificuldades destacam-se os problemas na liberação de créditos, a assistência técnica insuficiente e o baixo valor na comercialização dos produtos (LIMA e VARGAS, 2015).

Gonçalves (2015) fala que o uso de espaços formais, ou a comercialização direta, representa custos que nem todos os agricultores familiares podem arcar individualmente, e dentro deste contexto, associativismos que visem a oferecer uma oportunidade para estes pequenos agricultores podem representar avanços significativos para o desenvolvimento rural local.

Na mesma linha de raciocínio, Trento *et. al.* (2006: 200), apresenta que o associativismo pode "[...] ser considerado com uma ferramenta para que os produtores possam superar algumas limitações estruturais como: acesso à informação, acesso à tecnologia e acesso as novas possibilidades de comercialização". Assim, o associativismo surge como uma união de forças como alternativa para a sustentabilidade da agricultura familiar (LIMA e VARGAS, 2015).

Para minimizar as dificuldades, principalmente econômicas, Lima e Vargas (2015), relatam em um de seus estudos de caso, que a parceria associativista possibilitou o escoamento de produtos, através do beneficiamento das frutas, e com efeito, veio a consolidar a agricultura familiar e a geração de renda, com a comercialização do excedente da produção.

Outro ponto positivo é que, após se associarem, os produtores tendem a manter-se no quadro de associados, pois passam a ter interesses econômicos que somente são disponibilizados pela associação, como o Programa Nacional de

Alimentação Escolar - PNAE, uma forma de assegurar a comercialização de boa parte da produção dos associados (LIMA e VARGAS, 2015).

Em seus estudos Lima e Vargas (2015: 164) confirmam a importância do associativismo entre agricultores familiares, descrevendo que "[...] sem a qual, os agricultores dificilmente poderiam viabilizar a sua produção [...]", e também observam que o associativismo agrícola é uma alternativa para fortalecer a agricultura familiar, porém "[...] necessita de relevante apoio, tanto interno como externo, das diversas organizações e instituições voltadas para o desenvolvimento rural sustentável".

É fato que existirão pontos fortes e fracos no associativismo, porém os pontos fortes se sobressaem, seja em termos de aumento da renda, preservação ambiental, criação de espaços de comercialização por meio das feiras, e a participação nos programas governamentais de aquisição de produtos. O que, por conseguinte, representa elementos importantes para se pensar o desenvolvimento rural sustentável (LIMA e VARGAS, 2015).

### **5.2.2 Associativismo no contexto do desenvolvimento rural sustentável**

Sob o foco da sustentabilidade, a liberdade para que pequenos agricultores possam entrar em mercados, pode ser, ela própria, uma contribuição importante para o desenvolvimento, independentemente do que o mecanismo de mercado possa fazer ou não, para promover o crescimento econômico ou a industrialização, sendo, ainda, uma condição vital para a prática de um desenvolvimento rural sustentável (SEN, 2010).

De modo semelhante, a negativa ao acesso dos mercados de produtos, está frequentemente entre as diversas privações enfrentadas por pequenos agricultores sujeitos a organizações e restrições tradicionais (SEN, 2010).

Em cidades impugnadas, os formuladores de políticas não só gerem e regulamentam, como também lidam com situações ideológicas, religiosas, entre outras características de tensão, refletindo assim o jogo fora do equilíbrio de



poder nas cidades (DE MAIO, 2013), tornando necessária a participação da sociedade civil organizada para efetivar as políticas públicas.

A representação por entidades ou organizações da sociedade civil, está ancorada difusamente sobre a legitimidade dessas organizações para agir, de várias maneiras, em nome da diversidade social, "causas", e para aumentar a atenção às demandas e interesses de grupos sociais e setores historicamente excluídos dos processos de tomada de decisões políticas (LUCHMANN e BORBA, 2013).

Castells (1999: 143) descreve que "as ações coletivas, políticas e discursos agrupados sob a égide do ambientalismo são tão diversificadas que se torna praticamente impossível considerá-lo um único movimento".

Neste mesmo contexto, Brandenburg (1999: 86) destaca que "na produção familiar, as várias dimensões que justificam a conduta dos agricultores nem sempre atuam de forma dissociada, como nos demais sistemas da sociedade moderna".

Exemplificando, Henneron *et. al.* (2015: 180) relata que os "sistemas alternativos de cultivo orgânico de longo prazo melhoraram a abundância e/ou a biomassa da biota do solo, alterando a estrutura da cadeia alimentar do solo comparativamente a um sistema convencional". Sendo necessário, destacar que os resultados econômicos também foram elevados em razão deste sistema de conservação alternativo (HENNERON, 2015).

Para Lefebvre *et. al.* (2015), outro ponto a considerar é que as decisões de gestão feitas ao nível da exploração podem ser influenciadas ou limitadas por meio de políticas públicas bem direcionadas, e para confirmar Lefebvre *et. al.* (2015: 36) cita que "através da diretiva *uso sustentável*, a União Européia decidiu confiar na regulamentação e fez a adoção de princípios gerais obrigatórios para todos os agricultores europeus".

Destaca-se que, dentro desta abordagem associativista, o termo extensão não deve ser interpretado em seu viés literal, mas como uma atividade que se interpõe às necessidades de quem quer se entregar para quem deseja a entrega (FREIRE, 2002).

Assim, os termos utilizados para dar significado à extensão, somente se efetivam se houver quem tenha interesse no recebimento, ou seja, a extensão só ocorre se houver quem à queira receber. Esta situação se justifica nas palavras de Brandenburg (1999: 84), ao dizer que "Os momentos de crise de uma sociedade

podem ser definidos como os mais férteis na geração de propostas de reorganização social".

Esta situação se dá, devido a ação de extensão acontecer no domínio público do ser humano e não do natural, o que equivale dizer que a extensão dos conhecimentos e técnicas se faz de um indivíduo para outro, para que este último possa transformar, para melhor, o seu ambiente (FREIRE, 2002). Para Freire (2002: 20) "[...] o que busca o extensionista não é estender suas mãos, mas seus conhecimentos e técnicas".

Sob o foco da sustentabilidade social e econômica, a liberdade para que pequenos agricultores possam entrar em mercados, pode ser, ela própria, uma contribuição importante para o desenvolvimento, independentemente do que o mecanismo de mercado possa fazer ou não para promover o crescimento econômico ou a industrialização, sendo, ainda, uma condição vital para a prática de um desenvolvimento rural sustentável (SEN, 2010).

A dificuldade está no fato de que a sustentabilidade na agricultura só pode ser atingida uma vez obtido o equilíbrio do ecossistema, entendido no sentido mais amplo que apenas o biológico. Não se constrói uma sociedade sustentável sem levar em conta a sustentabilidade social dos diversos grupos. Não se faz desenvolvimento sustentável sem construir uma sociedade socialmente e economicamente sustentável (BRANDENBURG, 1999).

Extensões de associativismo na agricultura familiar podem ser apresentados como projetos de vida, voltado para modernidade do campo, e neste contexto, planejar uma vida no campo é projetar um modo de viver que subordina a eficiência, a racionalidade econômico-instrumental ao gozo da vida, às aspirações do agricultor enquanto ser individual, e não o contrário (BRANDENBURG, 1999). Neste sentido "[...] o argumento do apoio social para expandir a liberdade das pessoas pode ser considerado um argumento em favor da responsabilidade individual, e não contra ela", Sen (2010: 36).

De modo semelhante, a negativa ao acesso dos mercados de produtos, frequentemente está entre as diversas privações enfrentadas por pequenos agricultores sujeitos a organizações e restrições tradicionais (SEN, 2010). Para Sen (2010: 46) "A importância da liberdade de emprego e prática de trabalho é crucial para a compreensão das valorações envolvidas".

Enquanto, para o IPARDES (2005: 26) "em primeiro lugar, observa-se uma forte preocupação no sentido de que as políticas públicas para a Agricultura Familiar sejam consideradas em sua totalidade, articulando suas ações no plano institucional, temático e territorial", para Brandenburg (1999: 86) "na produção familiar, as várias dimensões que justificam a conduta dos agricultores nem sempre atuam de forma dissociada, como nos demais sistemas da sociedade moderna".

Essa direção, não representa somente a possibilidade de proporcionar uma alternativa de sobrevivência a milhares de famílias, como abre caminho para a construção de um projeto de sociedade que conjuga indústria e agricultura, mercado internacional com desenvolvimento local, universalismo e particularismo de identidade (BRANDENBURG, 1999). Brandenburg (1999: 87) diz que "[...] na agricultura familiar o interesse econômico e os interesses pessoais e subjetivos podem se realizar ao mesmo tempo, enquanto na organização empresarial capitalista não há lugar para subjetividades".

### 5.3 MATERIAIS E MÉTODOS

O universo de pesquisa compreende as associações de agricultores familiares do município de Medianeira localizado no extremo oeste do Paraná, com uma área de unidade territorial de 328,732 m<sup>2</sup>, população estimada para o ano de 2015 de 44.885, e uma densidade demográfica baixa de 127,21 hab/km<sup>2</sup> (IBGE, 2015).

O Município de Medianeira foi criado através da Lei Estadual nº 4.245, de 25 de julho de 1960, e sua vocação agrícola sendo incentivada desde o início. As organizações de trabalhadores rurais tornaram-se fortes e atuantes, tendo um papel importante no desenvolvimento da região, as feiras de venda de frutas e verduras ocorriam desde a década de 70 no município (PERIS, 2008).

Em 2009 duas importantes associações de agricultores que realizavam suas feiras separadamente decidiram reunir seus recursos e esforços para a criação de um mercado no município. Assim, foi criada a Casa do Produtor, local que reuniu a Associação dos Agricultores Familiares e Ecológicos de Medianeira - AAFEMED, e a Associação dos Produtores de Medianeira - APROME - (PERIS, 2008).

No ano de 2011 as associações de agricultores do extremo Oeste do Paraná com o objetivo de estimular a produção e ampliar seus mercados consumidores no estado criaram a Cooperativa da Agricultura Familiar e Solidária do Oeste do Paraná – COAFASO.

Sua sede foi estabelecida, estrategicamente, no Município de Foz do Iguaçu, com o objetivo de facilitar a distribuição de seus produtos no comércio, contando com quatro lojas de venda direta ao consumidor, sendo uma em Foz do Iguaçu, Missal e Santa Teresinha de Itaipu e no Município de Medianeira (SIQUEIRA, 2015).

A cooperativa se uniu a AAFEMED e a comercialização dos produtos ocorre na Casa do Produtor. A criação da COAFASO possibilitou que os agricultores familiares tivessem um instrumento facilitador para acessar um novo mercado formado através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tanto municipal quanto estadual, podendo atuar além das fronteiras do município ao qual o produtor rural está estabelecido (SIQUEIRA, 2015). Assim o associativismo da agricultura familiar em Medianeira se dá pela APROME e AAFEMED, que se associaram por meio da COAFASO em 2011.

O período dos dados secundários que serão levantados, compreende as transferências de recursos do FNDE, e as chamadas públicas dos municípios nos anos de 2010 a 2015. Este intervalo foi considerado com base na data da entrada em vigor da Lei 11.947/09, e com base na data de início das atividades da COAFASO.

Os documentos coletados se resumem aos relatórios de repasses do FNDE aos municípios, disponíveis no *site* institucional do FNDE, bem como os processos de chamada pública através do *site* institucional do TCE/PR, justificando esta metodologia, de coleta como secundária, por ser a utilização de informações já existentes em diversas fontes, e ainda não tabuladas para a realidade da pesquisa (MARCONI e LAKATOS, 2010).

A coleta iniciou com a identificação dos repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), direcionados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) junto ao *site* institucional do FNDE, para cada um dos períodos, utilizando como entidade a Prefeitura do município de Medianeira.

Com base nas definições do art. 20 da Resolução CD/FNDE 26/2013, foi realizada uma análise das modalidades, utilizada pelo município, para a aquisição

de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE, e foi identificado que a Chamada Pública é a modalidade predominantemente utilizada.

Assim, foram identificadas as chamadas públicas realizadas pelos respectivos municípios no *site* institucional do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, utilizando o período de 2010 a 2015, e para filtrar as chamadas públicas voltadas para a pesquisa as palavras-chave "PNAE", "Agricultura familiar" e "Lei 11.947".

TABELA 11 - Repasses do FNDE e processos do município de Medianeira

Ano	repasses FNDE	aplicação mínima (30%)	chamada pública
2010	257.040,00	77.112,00	28.154,71
2011	278.400,00	83.520,00	100.791,50
2012	331.632,00	99.489,60	99.157,24
2013	412.580,00	123.774,00	157.661,63
2014	471.060,00	141.318,00	268.188,28
2015	504.900,00	151.470,00	320.508,36
totais	2.255.612,00	676.683,60	974.461,72
média	375.935,33	112.780,60	162.410,29
desvio-padrão	±102.601,60	±30.780,48	±111.381,25

A tabela 11 apresenta a tabulação dos dados identificados nos repasses do FNDE ao município de Medianeira e os processos de chamada pública abertos pelo município. Com estes dados é possível realizar a análise da eficiência e realização da aplicação dos recursos com o uso de indicadores, devido a estes possibilitarem quantificar a eficiência na aplicação das políticas públicas, e por consequência sinalizarem possíveis deficiências no processo.

Gallego-Álvarez *et. al.* (2015: 141) justifica o uso dos indicadores dizendo que os mesmos "[...] ajudam a destacar os aspectos mais importantes, torna possível ver o que ainda precisa ser feito, e permitem uma comparação [...]". Para tanto foi definido o indicador de efetividade (*le*) e o indicador de realização (*lr*), que seguem apresentados no quadro 4.

Indicador	cálculo	resultado
<i>le</i>	razão entre o os valores dos processos de chamadas públicas, abertos pelo município de Medianeira, e os valores mínimos de aplicação definido em lei, referente aos repasses do FNDE ao município no respectivo período.	apresenta o quanto foi investido para cada R\$ 1,00 (um real) do mínimo de 30% definido na Lei nº 11.947/09.
<i>lr</i>	razão entre os valores dos processos de chamadas públicas, abertos pelo município de Medianeira, e o valores, totais, repassados pelo FNDE ao município no respectivo período.	apresenta o quanto foi investido para cada R\$ 1,00 que foi repassado pelo FNDE ao município.

QUADRO 4 - Delimitação dos indicadores de eficiência (*le*) e realização (*lr*)

Para avaliar a dispersão estatística que ocorreu em relação a média dos períodos analisados, optou-se pelo uso da análise gráfica da evolução dos valores e resultados dos indicadores, bem como do desvio-padrão. Neste sentido um baixo desvio-padrão indica que os dados tendem a estar próximos da média, enquanto um desvio-padrão mais elevado indica que os dados estão espalhados por uma quantidade maior de valores.

#### 5.4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Na tabela 12 é possível observar que ambos os indicadores evoluíram 579,54% no período de 2010 a 2015, resultados que foram obtidos após o início das atividades da COAFASO. O maior resultado de efetividade ocorreu em 2015, indicando que para cada R\$ 1,00, que é o mínimo definido na Lei nº 11.947/09, foram aplicados R\$ 2,12 (61,86% acima da média), e para o mesmo período foram aplicados R\$ 6,35 para cada R\$ 1,00 do total repassado pelo FNDE.

TABELA 12 - Resultado os indicadores de eficiência (*Ie*) e realização (*Ir*)

<b>ano</b>	<b><i>Ie</i></b>	<b><i>Ir</i></b>
2010	0,365	0,110
2011	1,207	0,362
2012	0,997	0,299
2013	1,274	0,382
2014	1,898	0,569
2015	2,116	0,635
totais	-	-
média	1,309	0,393
desvio-padrão	±0,632	±0,190

O baixo resultado de 2010 pode ser explicado pelo fato de ser o ano de implantação da Lei nº 11.947/09, além do fato que a COAFASO, entrou em processo de implantação e estruturação no município apenas em 2011.

Observa-se também que houve evoluções em todos os períodos, com exceção de 2012. Isto pode ser explicado pelo fato da regulamentação da Lei nº 11.947/09 ter ocorrido apenas em 2013, através da Resolução CD/FNDE nº 26/13, porém fica evidente que, em relação ao ano de 2010, ocorreram evoluções expressivas tanto para 2011 quanto para 2012.

Os gráficos 1 e 2 apresentam as evoluções das variáveis consideradas nas análises, identificando suas respectivas evoluções, e neste contexto de observação a única que não rompeu a limitante superior do desvio-padrão foi a do *Ie* (gráfico 2).

Já a evolução dos processos de chamadas públicas, abertos pelo município (gráfico 1), obteve a evolução mais significativa, representado por 1.138,26% no período considerado. Este resultado expressivo se deve ao fato de que, neste período não haviam registros meticulosos dos alunos matriculados nas instituições de ensino público, que é o padrão de cálculo para definir os valores dos repasses do FNDE ao município, o que também explica que a única evolução que obteve três períodos superiores a média foi a dos repasses do FNDE ao município.

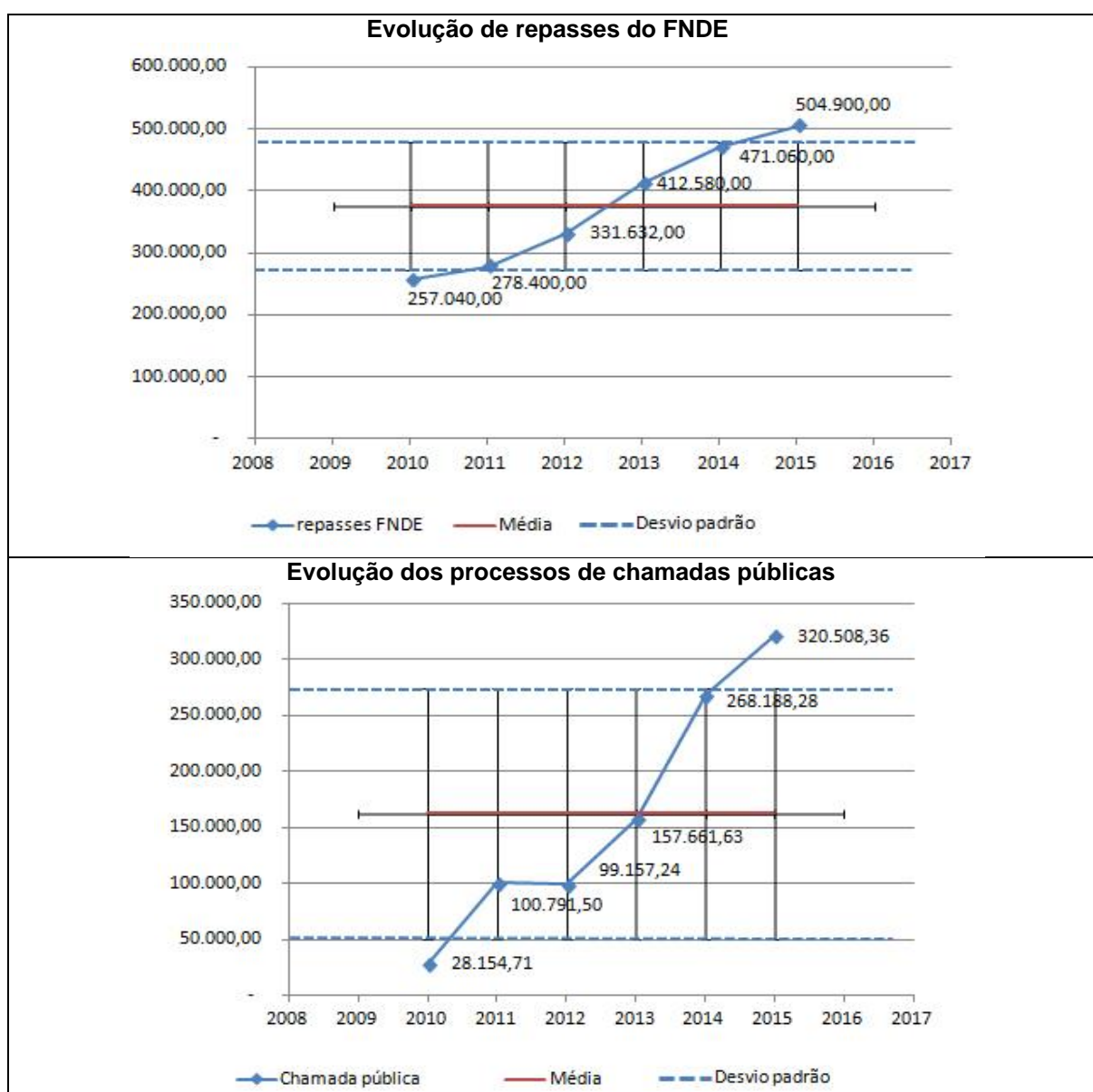


GRÁFICO 1 - Evolução dos repasses do FNDE e dos processos de chamadas

No conjunto das variáveis todas apresentaram evoluções positivas (gráficos 1 e 2), sendo que três das quatro romperam a limitante superior do desvio-padrão, demonstrando que o uso do associativismo para a defesa de interesse comuns, contribui para a efetivação da política pública do PNAE.

Observa-se que, proporcionalmente, as limitantes do desvio-padrão dos processos de chamadas públicas são superiores às limitantes dos repasses do FNDE, o que pode ser considerado como positivo, pois demonstra que a evolução dos processos abertos após a entrada da associação de agricultores foi superior a evolução dos repasses do FNDE.

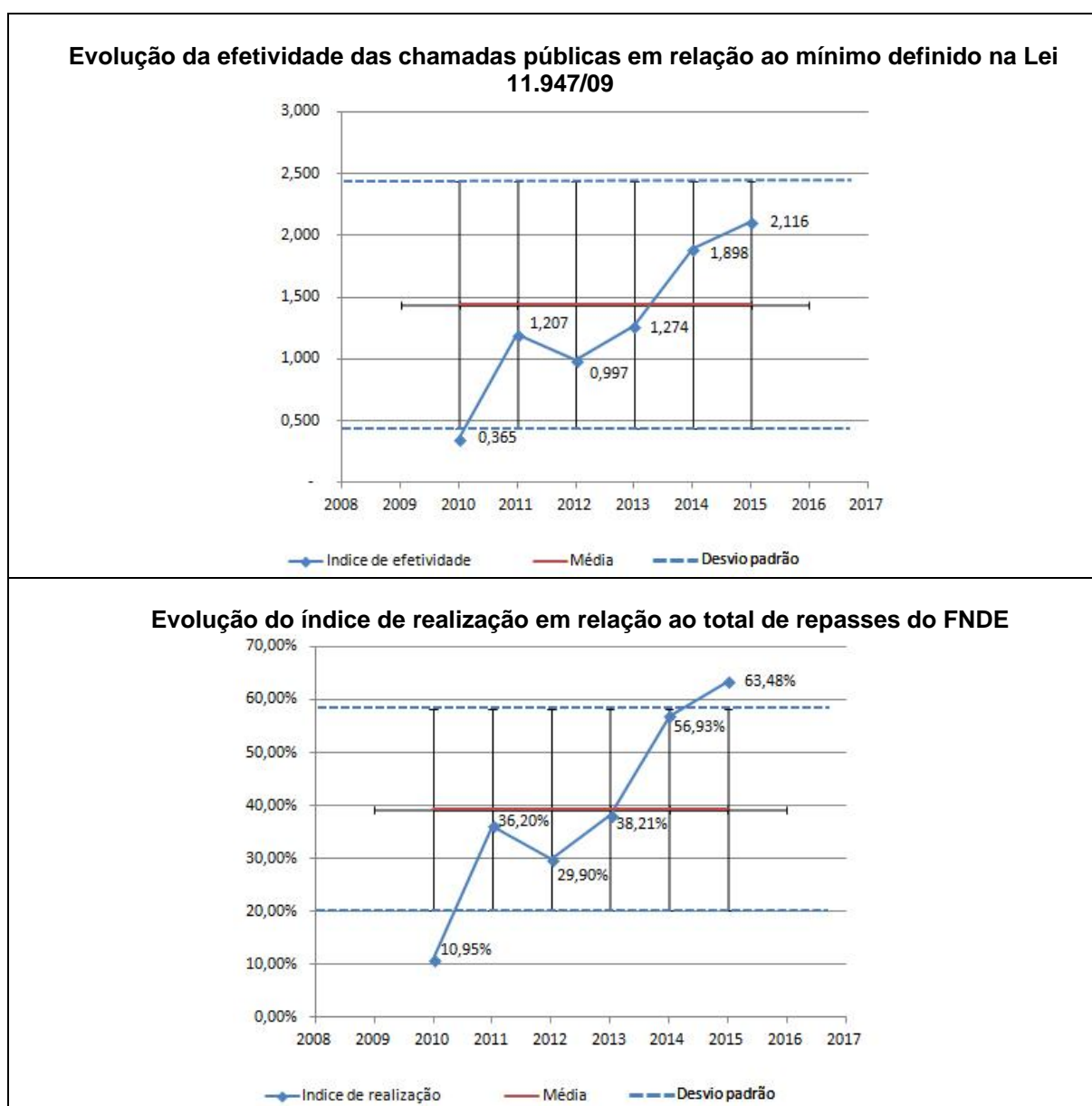


GRÁFICO 2 - Evolução dos índices de efetividade (*Ie*) e realização (*Ir*)



Em entrevista não estruturada com os integrantes e representantes da COAFASO ficou evidente que a forma de atuação e organização entre os atores envolvidos no processo é o fator determinante para a efetividade da política pública do PNAE no município.

Para cada processo de chamada pública os atores são reunidos para discutirem o cardápio do período, identificando quais alimentos estão/estarão disponíveis conforme a estação do ano.

Isto faz com que, tanto os produtores possam organizar e preparar a produção, quanto os agentes públicos podem se organizar para a distribuição dos alimentos nos respectivos núcleos educacionais, o que explica a evolução tanto do *le* quanto do *lr* no período considerado de análise (gráfico 2).

Os valores elevados para as limitantes de desvio-padrão de *le* e *lr* (gráfico 2) também são positivas do ponto de análise crítico, porém apenas na fase inicial de atividades da associação, pois ao alcançarem a realização de 100% dos repasses do FNDE, estas limitantes do desvio-padrão devem diminuir e permanecerem baixas, o que demonstraria que se alcançou plenamente a efetividade e realização da política pública do PNAE.

Outro ponto é que, tendo o produtor conhecimento da demanda, poderá se preparar para a compra dos insumos de produção com maior exatidão, o que levará a um menor custo de produção, e aumento na sua rentabilidade.

Este tipo de diálogo entre os atores diminui a ocorrência de se ter um ou mais produtos liberados para compra em um processo de chamada pública, mas não ter o mesmo disponível devido a não ser a época de produção no ano, o que por consequência aumenta a possibilidade de realização dos tais repassados pelo FNDE com a aquisição de gêneros alimentícios oriundo da agricultura familiar.

## 5.5 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O uso dos indicadores de eficiência (*le*) e de resultado (*lr*) possibilitaram identificar e avaliar a evolução do PNAE no município, evidenciando que após o início das atividades da COAFASO, os indicadores se mantêm em ascensão.

Conclui-se que o associativismo é um fator determinante para a efetivação da política pública do PNAE no município, pois busca a defesa dos interesses dos agricultores familiares, uma vez que esta política pública é voltada para eles.

Também, ficou evidente a ampliação dos rendimentos dos agricultores familiares, bem como estimula a segurança alimentar nas regiões de atuação destas unidades, pois o consumo é com base nos períodos de produção do local. Por fim contribui para a manutenção da diversidade de espécies de alimentos, equalizando as necessidades da população local com o respectivo ambiente em que se está inserido.

Embora os resultados e conclusões tenham respondido a problemática de pesquisa e alcançado o objetivo geral proposto, há de se considerar as limitações que se deram no decorrer da pesquisa. Inicialmente optou-se em avaliar um período maior, considerando cinco anos antes e cinco anos depois da implantação do PNAE, porém os dados dos períodos anteriores a 2010, não estavam disponíveis no *site* institucional do TCE/PR, até o fechamento desta pesquisa, o que poderia contribuir para reforçar ainda mais os resultados e conclusões alcançadas.

Deve-se também considerar que foi considerada a fase inicial dos processos de chamadas públicas, o que mostra apenas a efetividade e realização na fase inicial do processo, sendo necessário dar continuidade na avaliação considerando as fases de fechamento do contrato e de realização do contrato, pois pode-se ter um contrato fechado com um valor maior ou menor do que foi disponibilizado em edital, bem como pode ocorrer uma realização do contrato menor do que foi efetivamente firmado entre o fornecedor e o município.

## REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Identidade: Entrevista a Benedetto Vecchi**. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 2005.

BRANDENBURG, Alfio. **Agricultura familiar, ONGs e desenvolvimento sustentável**. Curitiba: Editora da UFPR, 1999.

BRASIL. Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da**

educação básica; altera as Leis n<sup>os</sup> 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 n<sup>o</sup> 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei n<sup>o</sup> 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm)>. Acessado em 10 out. 2015.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: O que é - O que não é?** Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura - O poder da identidade**. Tradução: Klauss Brandini Gerhardt. vol. 2, 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CONESA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil - Indicadores e monitoramento das constituições de 1988 aos dias atuais**. Brasília: Novembro de 2010.

DE MAIO, Jennifer L. **The Political Economy of Space: Spatial Structure and Identity Politics**. *Urbana: Urban Affairs and Public Policy*. Volume XIV, December 10, 2013.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Agricultura Familiar: Aquisição de produtos da agricultura familiar para o programa nacional de alimentação escolar**. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/agricultura-familiar>>. Acessado em 16 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Educação - Liberações - Consultas gerais**. Disponível em <[http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet\\_fnde.liberacoes\\_01\\_pc](http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_01_pc)>. Acessado em 05 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Manual: Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE: Aquisição de produtos da agricultura familiar para o programa nacional de alimentação escolar**. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/116-alimentacao-escolar?download=8976:manual-agricultura>>. Acessado em 16 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Programas/PNAE/Funcionamento: Execução**. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-funcionamento/execu%C3%A7%C3%A3o-alimentacao>>. Acessado em 10 out. 2015.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?** 12<sup>a</sup> Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

GALLEGO-ÁLVAREZ, Isabel; GALINDO-VILLARDÓN, Ma. Purificación; RODRÍGUES-ROZA, Miguel. *Evolution of sustainability indicator worldwide: A study from the economic perspective based on the X-STATICO method*. *Ecological Indicators*. In journal home page: [www.elsevier.com/locate/ecolind](http://www.elsevier.com/locate/ecolind). Volume 58, November 2015, Pages 139–151 - DOI: [10.1016/j.ecolind.2015.05.025](https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2015.05.025).

GAZOLLA, Márcio (2004). **Agricultura familiar, segurança alimentar e políticas públicas: Uma análise a partir da produção para autoconsumo no território do Alto Uruguai/RS**. 287 p. Uruguai/RS (Dissertação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural.

GONÇALVES, Daniel Bertoli. **Uma análise sobre a estratégia comercial da associação de agricultores do centro de abastecimento de votorantim-sp**. Revista da Universidade Vale do Rio Verde, ISSN. 1517-0276, ano. 2015, vol. 13, iss. 2, pg. 566-568.

GUILHOTO, Joaquim J. M., *et. al.* **PIB da Agricultura familiar : Brasil-Estados**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2007.

HENNERON, Ludovic; BEMARD, Laetitia; HEDDE, Mickaël; PELOSI, Céline; VILLENAVE, Cécile; CHENU, Claire; BERTRAND, Michel; GIARDIN, Cyril; BLANCHART, Eric. **Fourteen years of evidence for positive effects of conservation agriculture and organic farming on soil life**. *Agronomy for Sustainable Development: January 2015, Volume 35, Issue 1, pp 169-181 - DOI: [10.1007/s13593-014-0215-8](https://doi.org/10.1007/s13593-014-0215-8)*.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE - Cidades@**. Disponível em <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acessado em 10 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Censo Agropecuário 2006: Agricultura Familiar - Primeiros Resultados - Brasil, Grande Regiões e Unidades da Federação**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Identificação de gargalos tecnológicos da agricultura familiar: subsídios e diretrizes para uma política pública** - Levantamento das demandas tecnológicas e sugestões de diretrizes de políticas públicas. Sumário Executivo. Curitiba: IPARDES, 2005.

LEFEBVRE, Marianne; LANGRELL, Stephen R. H.; GOMEZ-Y-PALOMA, Sergio. **Incentives and policies for integrated pest management in Europe: a review**. *Agronomy for Sustainable Development: January 2015, Volume 35, Issue 1, pp 27-45 - DOI: [10.1007/s13593-014-0237-2](https://doi.org/10.1007/s13593-014-0237-2)*.

LIMA, Filipe Augusto Xavier; VARGAS, Leticia Paludo. Alternativas socioeconômicas para os agricultores familiares: o papel de uma associação agroecológica. Revista Ceres. ISSN. 0034-737X, ano 2015, vol. 62, iss. 2, pg. 159 -166. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-737X201562020005>.

LUCHMANN, Lúgia Helena Hahn; BORBA, Julian. **Different participatory experiences, different participants? A study of direct democracy initiatives in the State of Santa Catarina, Brazil**. *Urbana: Urban Affairs and Public Policy*. Volume XIV, December 10, 2013.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

PERI, Alfredo F. Organizador. **Estratégias de Desenvolvimento Regional. Região Oeste do Paraná.** 2ª reimpressão. Edunioeste. Cascavel, 2008.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável:** idéias sustentáveis. Organização: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SAQUET, Marcos Aurélio e SOUZA, Edson Belo Clemente de (Organizadores). **Leituras do conceito de**

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução: Laura Teixeira Motta. 1ª impressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO PARANÁ. **Gestão da Educação: Dia-a-dia Educação: Agricultura Familiar - 2014.** Disponível em <<http://www.comunidade.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=96>>. Acessado em 20 de out. de 2015.

SIQUEIRA, Samuel B. **A Segurança e Soberania Alimentar pelo ponto de vista dos produtores e consumidores da “Casa do Produtor”, Município de Medianeira, Paraná.** monografia de graduação. Foz do Iguaçu (Pr), UNILA 2015.

TCE/PR - Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Mural de Licitações - Relatórios.** Disponível em <<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/mural-de-licitacoes-relatorio/254966/area/48>>. Acessado em 05 jan. 2016.

TRENTO, Edison José; *et. al.* **Avaliação do Grau de Participação e do Nível de Satisfação dos Cafeicultores na Associação de Produtores de Café de Grandes Rios, Paraná.** Revista *Ambiência*. ISSN. 1808-0251, ano. 2006 vol. 2, iss. 2, pg. 207-243.

## 6 CHAMADAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA AGRICULTURA FAMILIAR: PROCESSOS E PARTICIPAÇÃO

### RESUMO

O objetivo geral foi realizar uma avaliação dos processos de chamadas públicas abertos pelos municípios, e das formas de participação dos agricultores familiares nestes processos, através da criação e aplicação de uma metodologia com o uso de indicadores, passíveis de serem correlacionados, e analisados com o uso de métodos estatísticos simples e de fácil compreensão, bem como da sua apresentação de forma organizada. A pesquisa buscou responder a seguinte problemática: *a quantidade de processos de chamadas públicas, abertos pelos municípios, é determinante para uma maior participação dos agricultores familiares e para o aumento dos recursos do FNDE destinados pelos respectivos municípios?* Para tanto o método compreendeu a criação e aplicação destes indicadores para medição e relação entre os índices. Concluiu-se que a quantidade de processos abertos pelos municípios não está relacionada a uma maior distribuição de recursos do FNDE, bem como não está relacionada a uma maior participação dos agricultores.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar. Políticas Públicas. Indicadores. Avaliação. FNDE

### ABSTRACT

*The overall objective was to conduct an assessment of the public call opened by the municipalities, and the forms of participation of farmers in these processes by creating and applying a methodology with the use of indicators that can be correlated and analyzed with the use of simple statistical methods and easy to understand, as well as their presentation in an organized manner. The research sought to answer the following issues: the amount of public calls processes opened by municipalities is crucial for greater involvement of farmers and increased FNDE resources allocated by the respective municipalities? Therefore the method involved the creation and application of these indicators for measurement and relationship between the indexes. It concluded that the number of cases opened by the municipalities is not related to increased distribution FNDE resources, and is not related to increased participation of farmers.*

**Keywords:** Family agriculture. Public policy. Indicators. Evaluation. FNDE.

## 6.1 INTRODUÇÃO

Para Bauman (2005: 98) "[...] um século e meio depois, somos consumidores numa sociedade de consumo. A sociedade de consumo é a sociedade do mercado". Bauman apresenta que todos estão dentro do mercado, sendo ao mesmo tempo clientes e mercadorias, ou seja, são levados e induzidos à necessidades de outros (BAUMAN, 2005).

Neste contexto, de clientes e mercadorias, se insere a idéia de produção do espaço, que para Matte e Mosquer *in* Saquet e Souza (2009: 29), pode ser considerado como "[...] um processo contínuo de produção de territorialidades, em diferentes escalas geográficas, envolvendo sempre a relação sociedade-natureza, via trabalho social".

Assim, a liberdade para que pequenos agricultores possam entrar em mercados, pode ser, ela própria, uma contribuição importante para o desenvolvimento, independentemente do que o mecanismo de mercado possa fazer ou não para promover o crescimento econômico ou a industrialização, sendo, ainda, uma condição vital para a prática de um desenvolvimento rural sustentável (SEN, 2010).

Brandenburg (1999: 86) destaca que "Na produção familiar, as várias dimensões que justificam a conduta dos agricultores nem sempre atuam de forma dissociada, como nos demais sistemas da sociedade moderna".

Para minimizar essa dissociação, a representação por entidades ou organizações da sociedade civil se torna uma alternativa viável, e está ancorada difusamente sobre a legitimidade dessas organizações para agir, de várias maneiras, em nome da diversidade social, "causas", e para aumentar a atenção às demandas e interesses de grupos sociais e setores historicamente excluídos dos processos de tomada de decisões políticas (LUCHMANN e BORBA, 2013).

Com vistas aos entes públicos, há de se considerar que os formuladores de políticas não só gerem e regulamentam, como também lidam com situações ideológicas, religiosas, entre outras características de tensão, refletindo assim o jogo fora do desequilíbrio de poder nas cidades (DE MAIO, 2013), tornando necessária a participação da sociedade civil organizada para a efetivação de políticas públicas.

Destaca-se que o setor da agricultura familiar é constantemente lembrado por sua importância na oferta e absorção de mão de obra, bem como na produção de alimentos para sua região, e principalmente para o autoconsumo (GUILHOTO *et. al.*, 2007).

As últimas três décadas vem sendo marcadas pelas transformações técnicas e produtivas decorrentes da modernização da agricultura, e neste contexto os agricultores familiares se inseriram crescentemente nesta dinâmica social e de mercado, fazendo com que muitos perdessem sua autonomia nos processos de produção e do saber para autoconsumo (GAZOLLA, 2004).

Considerando a sua menor capacidade produtiva de trabalho, e baixa incorporação tecnológica, evidencia-se que o setor agropecuário familiar, focaliza-se mais nas funções de caráter social do que nas econômicas (GUILHOTO, *et. al.*, 2007). Encontrando, assim, a necessidade de estimular a participação da agricultura familiar por meio de políticas públicas, de forma a estimular o desenvolvimento econômico e tecnológico.

Foi nesse contexto que o estudo abordou a participação da agricultura familiar no âmbito da PNAE, por ser em uma primeira avaliação, uma possibilidade de ampliação dos rendimentos das unidades de agricultura familiar, e em segundo que os estímulos dados a produção podem oferecer maiores possibilidades para o desenvolvimento econômico, tecnológico e social.

Para tanto a pesquisa buscou responder a seguinte problemática: *a quantidade de processos de chamadas públicas, abertos pelos municípios, é determinante para uma maior participação dos agricultores familiares e para o aumento dos recursos do FNDE destinados pelos respectivos municípios?*

Para alcançar a resposta do problema de pesquisa, delimitou-se como objetivo geral realizar uma avaliação dos processos de chamadas públicas abertos pelos municípios, e das formas de participação dos agricultores familiares nestes processos, através da delimitação e aplicação de uma metodologia com o uso de indicadores passíveis de serem correlacionados e analisados através de métodos estatísticos simples e de fácil compreensão, bem como da apresentação dos resultados de forma clara e organizada.

Assim, a política pública, alvo da pesquisa, é a de estímulo à aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, sendo esta, imposta pela



Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, e regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE (FNDE, 2015).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação. O PNAE é um dos programas do FNDE, seus recursos financeiros provêm do Tesouro Nacional e estão assegurados no Orçamento da União.

As entidades executoras, são os Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais são responsáveis pela aplicação e execução do Programa, ou seja, são responsáveis pela utilização dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, sendo de responsabilidade das entidades executoras garantir a existência de oferta da alimentação escolar aos alunos matriculados na educação básica da rede pública do sistema de ensino (FNDE, 2015).

Com a intenção de facilitar o fornecimento dos produtos da Agricultura Familiar, os Estados, distrito federal e municípios, poderão realizar o processo por meio da Chamada Pública, processo que dispensa o procedimento licitatório, diminuindo a burocracia para as unidades de agricultura familiar que pretendam fornecer seus produtos através da política pública do PNAE (LEI nº 11.947/2009).

Optou-se pelo uso de indicadores para identificar e medir as variáveis do estudo, pois nas palavras de Gallego-Álvarez *et. al.* (2015: 141) eles "[...] ajudam a destacar os aspectos mais importantes, tornam possível ver o que ainda precisa ser feito, e permitem uma comparação [...]".

Considerando que, embora muitos setores produtivos sejam capazes de reunir suas empresas a fim de defender interesses em comuns, no caso do setor agropecuário a consolidação de grupos que almejam ideais semelhantes é uma tarefa intrincada e às vezes inviável, pois o grande número de unidades de produção rural diverge em termos de tamanho, capital e tecnologia, o que torna diferente as prioridades individuais (GUILHOTO, *et. al.*, 2007).

Assim, o estímulo, por meio de políticas públicas, com a atuação do ente público como destinador dos recursos financeiros por meio da abertura de processos de compra de produtos, e principalmente como incentivador, para que os agricultores familiares participem destes processos, se torna fundamental e

necessário, justificando, por consequência, a criação e implementação de metodologias de medição e estudos das características destes processos, que possam vir a identificar fatores determinantes para a participação dos agricultores familiares nos processos abertos por estes entes públicos.

## 6.2 ESTUDOS SIMILARES RELACIONADOS A PESQUISA

Delfini (2008) analisou o programa de formação de jovens do Estado de São Paulo (PROJOVEM), com o objetivo de definir critérios que pudessem subsidiar novas estratégias de educação profissionalizante rural além de sugerir um procedimento de análise de outras políticas públicas de natureza similar, e concluiu que as metodologias de avaliação de programas devem agregar estratégias diferenciadamente qualitativas, bem como o processo de análise deve subsidiar o desenho e implantação de novas políticas públicas.

Ferreira (2008) pesquisou os reflexos para a agricultura familiar do Programa Nacional de Produção e uso de biodiesel, através de um estudo quantitativo realizado em uma amostra de 93 agricultores familiares, e seus resultados demonstraram que grande parte dos objetivos do programa estão sendo alcançados.

Em 2012, foi identificado e analisado nos sistemas produtivos familiares de mamona e dendê, os fatores que afetam a sua inserção ao complexo agroindustrial brasileiro de biodiesel, analisando o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel, e por meio da metodologia aplicada identificou-se limitações, oportunidades e fatores críticos relativos aos sistemas produtivos familiares. O estudo permitiu ainda a construção e teste de modelos de avaliação de políticas públicas usando abordagens qualitativa de pesquisa (RESTREPO RAMÍREZ, 2012).

Rezende (2012) realizou uma revisão bibliográfica para delimitar uma proposta metodológica de avaliação das efetividades sociais das políticas públicas para os agricultores familiares do estado de Goiás, e observou que o interesse do governo na avaliação dos programas e políticas públicas está relacionado a preocupação na transparência de suas ações. O estudo também forneceu aos

gestores públicos informações relevantes sobre a eficácia e a eficiência dessas políticas à sociedade.

Em 2013, foram analisadas as vulnerabilidades dos agricultores da região de Gilbués/PI, e discutida a influência das políticas públicas na constituição de mecanismos de redução dessas vulnerabilidades, considerando as principais políticas atuantes (PEDROSO, 2013).

A metodologia atuante gerou um índice que parte da apreciação da literatura pertinente ao tema do estudo, da análise de dados secundários e primários oriundos de entrevistas semi-estruturadas com informantes qualificados e questionários aplicados junto aos agricultores familiares da região, obtendo como resultado um perfil multidimensional da vulnerabilidade dos agricultores familiares em escala comunitária (PEDROSO, 2013). A apreciação desse quadro à análise da influência das políticas públicas na constituição de mecanismos de redução destas vulnerabilidades possibilitou identificar eventuais lacunas entre as políticas, os instrumentos nacionais e a perspectiva de redução dos riscos que assolam a agricultura familiar na área de estudo (PEDROSO, 2013).

Silva e Bernardes (2014) analisaram os objetivos do Pronaf, em um contexto de desenvolvimento econômico, e consideraram que o Pronaf não permitiria avaliar a relação entre atividades desenvolvidas e resultados obtidos. Além de analisar os documentos oficiais, outro objetivo foi analisar a consistência do Pronaf, porém como não foi encontrado nenhum projeto, foi proposto o preenchimento de uma matriz completa de dados e características para avaliação da política pública.

### 6.3 MATERIAIS E MÉTODOS

Foi utilizada a pesquisa descritiva para a descrição das características e fenômenos do campo de observação, o que se definiu como o estudo das características de um grupo (GIL, 2010). O desenvolvimento se concretizou pelo raciocínio indutivo, partindo de observações particulares para a formação de um conhecimento e compreensão geral (MARCONI E LAKATOS, 2010).

A pesquisa se qualificou como quantitativa, pois teve como foco mensurar os fenômenos que ocorrem quando da participação das unidades de agricultura familiar nos processos de chamada pública para a aquisição de gêneros alimentícios, permitindo a realização de projeções e generalizações, viabilizando os testes de forma precisa, utilizando-se de técnicas estatísticas, pois o seu papel é fornecer uma descrição quantitativa, podendo "ser considerada mais do que apenas um meio de descrição racional; é, também, um método de experimentação e prova, pois é método de análise", Marconi e Lakatos (2010: 90).

O universo compreendeu 12 municípios localizados no Extremo Oeste do Paraná, sendo: Foz do Iguaçu; Santa Terezinha de Itaipu; São Miguel do Iguaçu; Itaipulândia; Missal; Santa Helena; São José das Palmeiras; Entre Rios do Oeste Pato Bragado; Marechal Cândido Rondon; Mercedes; e Guaira, cada um com suas características econômicas e sociais distintas.

A definição dos municípios foi com base em suas características econômicas e sociais distintas, bem como em uma rota que possibilitou coordenar as visitas, para a coleta de dados de forma adequada e eficiente, isto com vistas a efetivar os protocolos de pedido de informação.

Segundo dados do IBGE Cidades (2010), há situações dicotômicas, entre os municípios. Embora todos possuam seus respectivos IDHM equiparados, como é o caso do município de Entre Rios do Oeste, que possui 25,80% da população total ocupada, menor que Foz do Iguaçu, que possui uma ocupação de 27,49% da população total, isso se inverte quando confrontado com o valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar, por situação do domicílio rural. Em Entre Rios do Oeste é 35,35% maior que do município de Foz do Iguaçu, e o valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar, por situação do domicílio urbana, é 5,20% maior que o de Foz do Iguaçu.

Outro ponto considerado foi a relação entre o grau de urbanização e grau de ruralidade, onde há situações da predominância significativa da urbanização, como é o caso dos municípios de Foz do Iguaçu, Guaíra, Santa Terezinha de Itaipu e Marechal Cândido Rondon, e que se inverte nos demais municípios.

A amostra do universo compreendeu os municípios que retornaram informações suficientes para a aplicação dos métodos de tabulação e análise, e

consequentemente as conclusões alcançadas no estudo. Estas informações completas foram os retornos dos pedidos de informação realizados nos municípios.

Os dados utilizados foram secundários, coletados a partir da pesquisa documental, e referem-se as cópias dos processos de chamadas públicas realizadas pelos municípios dentro do período delimitado. De posse desses documentos, foram realizadas as análises de conteúdo, que ainda não possuíam um tratamento analítico, focado nos objetivos da pesquisa.

A coleta de dados compreendeu a identificação e levantamento das Chamadas Públicas realizadas pelos respectivos municípios nos anos de 2010, 2011, 2012 e 2013. O intervalo foi considerado com base no último Plano Plurianual, já executado pelos respectivos municípios.

A opção pelo levantamento das chamadas públicas foi com base nas definições do art. 20 da Resolução CD/FNDE 26/2013, sendo realizada uma análise das modalidades, utilizadas pelos 12 municípios limieiros, para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar no âmbito do PNAE, identificando que a Chamada Pública foi a modalidade exclusivamente utilizada.

Identificadas as Chamadas Públicas, foi solicitado por meio do Pedido de Acesso a Informação, protocolado diretamente nas prefeituras dos doze municípios, cópias dos processos de todas as Chamadas Públicas. O pedido de acesso a informação é garantido pela Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2013.

Para alcançar os resultados e possibilitar as análises, optou-se pelo uso de indicadores e índices para medir as ocorrências, oscilações e evoluções das variáveis ao longo dos períodos considerados. O quadro 5 apresenta os indicadores de avaliação, com sua descrição de medição e intervalo de variação dos seus resultados.

<b>indicador</b>	<b>descrição da medição</b>	<b>variação do indicador</b>
Indicador de quantidade de processos abertos no período <i>IQPA</i>	mede a quantidade de processos abertos no período e o total de processos abertos nos períodos de 2010 a 2013	$\{x \in \mathbb{Z} / x \geq 0\}$
Indicador da forma de participação nos processos do período <i>IFPP</i>	mede a forma de participação no processo aberto, podendo ser individual, por associação ou cooperativa.	$\{x \in \mathbb{Z} / 0 \leq x \leq 7\}$

QUADRO 5 - Identificação dos indicadores para o modelo de avaliação

O objetivo do indicador de quantidade de processos abertos no período - *IQPA*, é identificar e medir a quantidade de processos abertos nos respectivos períodos pelos entes públicos, e o total de processos abertos no conjunto de períodos.

O resultado do *IQPA* se dá pela fórmula 1, onde  $n$  representa a quantidade de processos abertos em cada período que compõem o conjunto de períodos.

$$IQPA = \sum n \quad (1)$$

Não há uma composição de índices para formação do *IQPA*, bastando identificar a quantidades de processos abertos nos respectivos períodos de avaliação. O resultado é representado pelo modelo  $IQPA = \{x \in \mathbb{R} / x \geq 0\}$ .

O indicador da forma de participação nos processos do período - *IFPP*, tem a função de identificar e medir as ocorrências das diversas formas de participação dos interessados nos processos abertos pelo ente público. É formado pelos índices que identificam as respectivas formas de participação (vide tabela 13).

TABELA 13 - Identificação dos índices e seus respectivos valores

forma de participação	sigla	valor do índice
Individual	<i>Indi</i>	1
Associação	<i>Asso</i>	2
Cooperativa	<i>Coop</i>	4

O resultado do *IFPP* se dá pela soma dos valores dos índices identificados, representado pela fórmula 2, onde " $o$ " é o valor atribuído ao respectiva índice, podendo assumir resultados como  $IFPP = \{x \in \mathbb{Z} / 0 \leq x \leq 7\}$ .

$$IFPP = \sum o \quad (2)$$

Não se leva em consideração a quantidade de formas de participações iguais, apenas se houve ou não a ocorrência, assim mesmo que em um período que se teve apenas 3 processos na forma de associação o resultado deste período será 2.

Com o *IFPP*, definido, foi possível identificar as formas de participação que ocorreram nos processos do respectivo período, e para essa identificação bastou comparar o resultado com a tabela 14.

TABELA 14 - Ocorrência das formas de participação em relação ao *IFPP*

<b>resultado</b>		<b>Ocorrências</b>	
1	<i>indi</i>	-	-
2	<i>asso</i>	-	-
3	<i>indi</i>	<i>asso</i>	-
4	<i>coop</i>	-	-
5	<i>indi</i>	<i>coop</i>	-
6	<i>asso</i>	<i>coop</i>	-
7	<i>indi</i>	<i>asso</i>	<i>coop</i>

A construção da tabela 14 se deu com o uso da técnica de soma dos dígitos, atribuindo pesos específicos para cada índice, possibilitando que não houvesse duplicidades de resultados ou interpretações. Para este modelo os resultados do *IFPP* informam que quanto mais próximo de 7, maiores são as formas de participação nos processos.

Os procedimentos de análise se deram com a organização dos resultados, alcançados com a aplicação da metodologia, em tabelas que possibilitaram as comparações e avaliações verticais, horizontais e frequência de ocorrências.

#### 6.4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A amostra de municípios que retornaram informações completas e suficientes para comporem a avaliação do *IQPA* representou 75% (9 municípios) do universo de pesquisa (vide tabela 15).

TABELA 15 - Resultados individuais e totais do *IQPA*

<b>municípios</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Total</b>
Itaipulândia	1	1	1	1	4
Santa Helena	1	1	1	1	4
São José das Palmeiras	1	1	1	1	4
Entre Rios Do Oeste	1	1	1	1	4
Mercedes	1	1	1	1	4
Missal	2	1	1	1	5
Pato Bragado	2	2	2	1	7
Marechal Cândido Rondon	2	2	2	2	8
Santa Terezinha de Itaipu	2	3	3	2	10
<b>Totais</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>50</b>

A maior quantidade de processos, para o período de 2010 a 2013, foi identificada para o município de Santa Terezinha de Itaipu com 10 processos,

seguido de Marechal Cândido Rondon com 8, Pato Bragado com 7, Missal com 5, e Mercedes, Entre Rios do Oeste, São José das Palmeiras, Santa Helena e Itaipulândia com 4 processos cada um.

No decorrer dos períodos a quantidade de processos abertos por cada município tende a permanecer inalterada (88,89%). Em poucos casos (11,11%) tendem a diminuir, e apenas o município de Santa Terezinha de Itaipu teve um aumento de processos para o período de 2011 e 2012, porém diminuiu em 2013 (vide tabela 15).

Não foi identificada relação entre o total dos recursos destinados pelos municípios nos processos abertos no período de 2010 a 2013 e o *IQPA* total respectivo, de cada município.

Destaca-se que para os 50 processos, no período de 2010 a 2013 de todos os municípios, foram disponibilizados R\$ 1.579.171,91 pelos entes públicos (dados da pesquisa documental), para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, e neste sentido esperava-se que uma quantidade maior de processos poderia estimular uma maior participação de interessados nos processos de chamadas públicas, o que não se confirmou (vide gráfico 3).

No conjunto dos 7 municípios, em média foram disponibilizados R\$ 31.583,44 para cada processo aberto pelos entes públicos. Individualmente coube a menor média de R\$ 12.170,86 para Santa Terezinha de Itaipu com 10 processos abertos, totalizando R\$ 121.708,60, e a maior média de R\$ 75.808,25 para Santa Helena com 4 processos, totalizando R\$ 303.233,00 (dados da pesquisa documental).

Nesse contexto observou-se uma maior concentração de recursos em um único processo, o que poderia frustrar esta chamada pública, pois há limites definidos pela política pública do PNAE que cada fornecedor pode assumir (R\$ 9.000,00 considerando o período de análise (a Resolução CD/FNDE nº 26/2013 alterou para R\$ 20.000,00)).

Em relação ao *IFPP*, a amostra para avaliação e análise representou 50% (6 municípios) do universo pesquisado, compreendendo os municípios que retornaram informações adequadas e completas, possibilitando o cálculo deste indicador. A tabela 16 apresenta os resultados dos respectivos índices que o compõem.



TABELA 16 - Resultados das formas de participação nos processos do período

Município	2010	2011	2012	2013	média participantes
Santa Terezinha de Itaipu	1	1	1	1	9
Itaipulândia	1	1	1	1	16
Missal	4	4	4	4	216
Entre Rios do Oeste	2	2	2	2	13
Marechal Cândido Rondon	2	2	2	2	25
Mercedes	2	2	2	2	19

Observou-se que, em ambos os períodos não houve alteração nas formas de participação. Ao analisar os participantes, identificou-se que são sempre as mesmas associações ou cooperativas que participam nos processos de chamada pública.

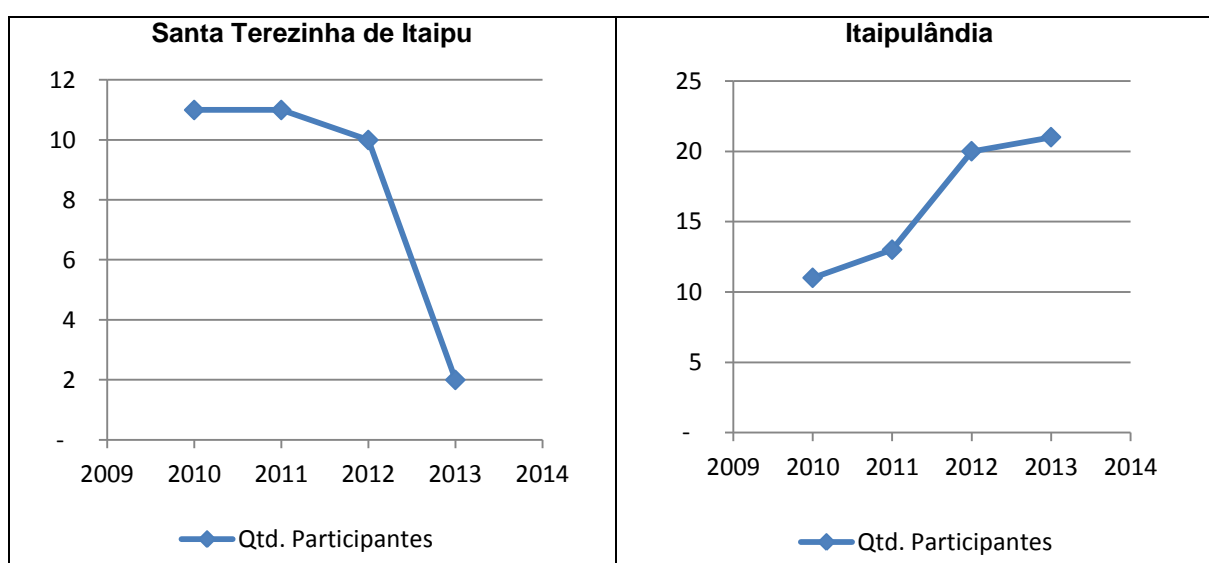


GRÁFICO 3 - Evolução do total de participantes no período

Dois municípios apresentaram participações apenas na forma individual (*indi*). O município de Santa Terezinha de Itaipu apresentou a maior oscilação na quantidade de participantes, ocorrendo uma queda significativa de 81,82% nos participantes ao longo dos períodos analisados, já o município de Itaipulândia apresentou um aumento de 90,91% (vide gráfico 3).

TABELA 17 - Participações identificadas

Índice	<i>indi</i>	<i>asso</i>	<i>coop</i>
Ocorrências	4	16	4
(%)	16,67%	66,66%	16,67%

A análise das ocorrências das amostras (24) nos respectivos períodos, possibilitou identificar que a maior participação foi através da organização

associativa entre os agricultores (*asso*), seguido da participação individual (*indi*) e por meio de cooperativas de agricultores familiares (*coop*) (vide tabela 17).

## 6.5 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto da metodologia criada e aplicada, identificou-se a ocorrência da diminuição do *IQPA* em apenas dois municípios (Missal e Pato Bragado).

A avaliação das fases e etapas dos processos de chamada pública, mostrou que não houve alterações significativas nestas fases e etapas. Essa identificação mostra que os responsáveis públicos pelo andamento dos processos tendem a manter uma metodologia constante de trabalho, que pode se tornar deficiente ao longo dos períodos devido as necessidades de ajustes e adaptações.

Os resultados do *IFPP* mostraram que a forma de participação foi constante ao longo dos períodos analisados, ou seja, não houve evolução na concorrência, fator que pode ser positivo para os agricultores familiares que estão participando do processo, porém negativo quando se espera uma participação maior para estimular a oferta de produtos.

A participação por meio de organizações associativas e cooperativas explica a constância dos resultados do *IFPP*, pois avaliando os participantes dos processos de chamadas públicas constatou-se que em todos os períodos analisados foi a mesma associação e/ou a mesma cooperativa que participou, e mesmo no caso das participações individuais não se observou uma relação direta entre a forma de participação e a quantidades de participantes nos dois municípios que tiveram o resultado do *IFPP* igual a 1.

Conclui-se que uma quantidade maior de processos abertos não foi um fator determinante para que houvesse uma distribuição maior de recursos nos processos de chamadas públicas abertos pelos municípios, e também que, uma quantidade maior de processos não está garantindo uma participação maior de agricultores familiares nos processos de chamada públicas.

Destaca-se que, embora o instrumento de coleta de dados (Pedido de acesso a informação) seja garantido por lei, houve um baixo retorno dos pedidos de acesso

a informação pelo municípios, sendo este um fator limitante que prejudicou a plenitude da avaliação, que inicialmente se propôs a pesquisa em um contexto maior (regional).

Como ponto positivo, foram dados e informações suficientes para validar a metodologia proposta, uma vez que possibilitou alcançar o objetivo geral de criação e aplicação de uma metodologia com o uso de indicadores para medir e correlacionar a quantidade de processos de chamadas públicas aos recursos totais destinados pelos respectivos municípios e a participação dos agricultores familiares nestes processos.

Cabe ressaltar aos futuros avaliadores, que pretendam se utilizar desta pesquisa como base, que é necessário realizar ajustes e adaptações que atendam ao seu respectivo contexto de avaliação e necessidade regional. Outra sugestão é realizar um estudo que confronte os resultados do IQPA como a oferta de produtos dos agricultores familiares em relação aos itens solicitados pelos entes públicos, avaliando assim o escoamento dos produtos de um município ou região.

## REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Identidade: Entrevista a Benedetto Vecchi**. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 2005.

BRANDENBURG, Alfio. **Agricultura familiar, ONGs e desenvolvimento sustentável**. Curitiba: Editora da UFPR, 1999.

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**. Brasília, 2009.

DE MAIO, Jennifer L. ***The Political Economy of Space: Spatial Structure and Identity Politics***. *Urbana: Urban Affairs and Public Policy*. Volume XIV, December 10, 2013

DELFINI, Solange Tola. **Avaliação de um programa de formação de jovens da agricultura familiar: o caso projuvem**. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Engenharia Agrícola. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Engenharia Agrícola. Campinas, 2008.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares. **Análise da participação da agricultura familiar no Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel - PNPB no Estado de Goiás.** Programa de Pós-graduação em Administração de Organizações. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, administração e contabilidade de Ribeirão Preto. Departamento de Administração. Ribeirão Preto, 2008.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.  
**Programas/PNAE/Funcionamento: Execução.** Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-funcionamento/execu%C3%A7%C3%A3o-alimentacao>>. Acessado em 10 out. 2015.

GALLEGO-ÁLVAREZ, Isabel; GALINDO-VILLARDÓN, Ma. Purificación; RODRÍGUES-ROZA, Miguel. *Evolution of sustainability indicator worldwide: A study from the economic perspective based on the X-STATICO method. Ecological Indicators. In journal home page: www.elsevier.com/locate/ecolind. Volume 58, November 2015, Pages 139–151 - DOI: 10.1016/j.ecolind.2015.05.025.*

GAZOLLA, Márcio (2004). **Agricultura familiar, segurança alimentar e políticas públicas: Uma análise a partir da produção para autoconsumo no território do Alto Uruguai/RS.** 287 p. Uruguai/RS (Dissertação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

GUILHOTO, Joaquim J. M., *et. al.* **PIB da Agricultura familiar : Brasil-Estados.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2007.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE - Cidades@.** Disponível em <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acessado em 10 out. 2014.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn; BORBA, Julian. **Different participatory experiences, different participants? A study of direct democracy initiatives in the State of Santa Catarina, Brazil.** *Urbana: Urban Affairs and Public Policy. Volume XIV, December 10, 2013.*

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

PEDROSO, Carolina Pereira. **Novas ameaças a uma adversidade histórica: clima e agricultura familiar no sertão nordestino.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável - Universidade de Brasília: Brasília, 2013. Disponível em <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/13433>>. Acessado em 9 out. 2015.

RESTREPO RAMÍREZ, Andrea. **Estratégias de inserção produtiva de sistemas produtivos familiares de mamona e dendê ao complexo agroindustrial de biodiesel.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Agronegócios.

Universidade de Brasília: Brasília, 2012. Disponível em <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/11141>>. Acessado em 21 set. 2015.

REZENDE, Sheila Marli de Melo, *et. al.* **Proposta metodológica para avaliação da efetividade das políticas sociais para agricultores familiares do estado de Goiás.** Artigo em anais de congresso (ALICE). Embrapa, 2012. Disponível em <<http://www.alice.cnptia.embrapa.br/handle/doc/936468>>. Acessado em 14 set. 2015.

SAQUET, Marcos Aurélio e SOUZA, Edson Belo Clemente de (Organizadores). **Leituras do conceito de território e de processos espaciais.** São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução: Laura Teixeira Motta. 1ª impressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Evandro Henrique Figueiredo Moura Da; BERNARDES, Elaine Mendonça. **Estrutura lógica como metodologia para avaliação de políticas públicas: uma análise do Pronaf.** Revista de Administração Pública. Fundação Getulio Vargas, v. 48, n. 3: 721-743, 2014. Disponível em <<http://hdl.handle.net/11449/110156>>. Acessado em 17 set. 2015.

## 7 TRANSPARÊNCIA DAS CHAMADAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA PNAE SOB A PERSPECTIVA DA AGRICULTURA FAMILIAR

### RESUMO

O objetivo desse estudo foi delimitar uma metodologia de mensuração quantitativa, com o uso de indicadores e índices, para medição da transparência dos processos de chamadas públicas, abertos pelos municípios na aplicação de recursos destinados pelo FNDE na aquisição de gêneros alimentícios no âmbito da PNAE, identificando os municípios mais transparentes, bem como as maiores ocorrências de informações de transparência nos processos, possibilitando avaliar se a transparência é satisfatória, sob a perspectiva dos fornecedores, na busca de responder ao problema: *a transparências dos processos de chamadas públicas, abertos pelos municípios para aquisição de gêneros alimentícios no âmbito da política pública do PNAE é satisfatória, sob o contexto das necessidades de avaliação dos agricultores familiares?* Quanto a metodologia, utilizou a pesquisa descritiva, método indutivo, abordagem quantitativa, pesquisa documental, análise de conteúdo, indicadores e índices. Concluiu-se que embora, individualmente, os municípios tenham alcançado resultados relevantes de transparência, para o conjunto de municípios, a transparência dos processos de chamadas públicas para aquisição de gêneros alimentícios no âmbito da política pública do PNAE não é satisfatória.

**Palavras-chave:** Transparência. FNDE. PNAE. Política Pública. Chamadas públicas.

### ABSTRACT

*The objective of this study was to define a quantitative measurement methodology, using indicators and indices for measuring the transparency of public calls processes opened by municipalities in the application of resources by ENDF in the purchase of food within the PNAE, identifying the most transparent municipalities and the largest occurrences of information transparency in the process, making it possible to assess whether transparency is satisfactory, from the perspective of suppliers, seeking to respond to the problem: the transparency of public calls processes opened by municipalities to purchase of food within the PNAE of public policy is satisfactory in the context of the assessment needs of family farmers? The methodology used the descriptive, inductive method, quantitative, desk research, content analysis, indicators and indices. It was concluded that although, individually, municipalities have achieved relevant results transparency, for all municipalities, the transparency of public calls processes for purchase of food within the public policy of the PNAE, isn't satisfactory.*

**Keywords:** Transparency. FNDE. PNAE. Public policy. Public calls.

## 7.1 INTRODUÇÃO

O conceito de agricultura familiar não é inédito no delineamento legal brasileiro, conceitos muito próximos já vinham sendo utilizados, como no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, ou no seguro especial em regime de economia familiar da Previdência Social.

O conceito, também, não é novidade na academia e foi utilizado em inúmeros trabalhos, tal como os da pesquisa da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (*Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO*) /Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA (IBGE, 2006).

No contexto das políticas públicas, por conta de atender à demanda do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Censo Agropecuário 2006 adotou o conceito de "agricultura familiar", conforme a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (IBGE, 2006).

Segundo dados do Consea (2010: 9) a agricultura familiar "[...] responde por boa parte da produção de alimentos no País, destinando quase a totalidade de sua produção ao mercado interno, contribuindo fortemente para garantir a segurança alimentar e nutricional dos brasileiros".

Esta representatividade no Brasil, em 2006, pode ser observada pelo fornecimento de produtos por parte dos agricultores familiares, que forneceram 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo, 58% do leite de vaca e cabra, e 59% do plantel de suínos, 50% de aves e 30% dos bovinos. Além disso, absorve 75% de toda a população ocupada em estabelecimentos agropecuários no País (16,5 milhões de pessoas) (CONSEA, 2010).

Assim, a política, alvo desse estudo, é a de estímulo à aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, sendo esta, imposta pela Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, e regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE (FNDE, 2015).

Com a intenção de facilitar o fornecimento dos produtos da Agricultura Familiar, os Estados, Distrito Federal e Municípios, poderão realizar o processo por meio da Chamada Pública, processo este que dispensa o procedimento licitatório, diminuindo as exigências e burocracia para as unidades de agricultura familiar que pretendam fornecer seus produtos por meio da política pública do PNAE (LEI nº 11.947/2009).

*Sob essas considerações, propôs-se a seguinte problemática de pesquisa: a transparências dos processos de chamadas públicas, abertos pelos municípios para aquisição de gêneros alimentícios no âmbito da política pública do PNAE é satisfatória, sob o contexto das necessidades de avaliação dos agricultores familiares?*

Com a intenção de responder ao problema de pesquisa delimitou-se como objetivo geral desenvolver uma metodologia de mensuração quantitativa, através de indicadores e índices, para medição da transparência dos processos de chamadas públicas, abertos pelos municípios para aplicação de recursos destinados pelo FNDE na aquisição de gêneros alimentícios no âmbito da PNAE, identificando os municípios mais transparentes, bem como as maiores ocorrências de informações de transparência nos processos, possibilitando avaliar se a transparência é satisfatória, sob a perspectiva dos fornecedores.

A pesquisa se justificou por identificar o nível de transparência nos processos de chamadas públicas no âmbito da PNAE, e pela importância para o agricultor familiar que, antecipadamente, pode ter conhecimento dos direitos e obrigações que irá assumir perante o ente público, no fornecimento de seus produtos, e destacou que mais do que atender as normas legais, os entes públicos devem garantir iniciativas de transparência, favorecendo o exercício da cidadania pela população local.

## 7.2 ESTUDOS SIMILARES RELACIONADOS A PESQUISA

Frey *et. al.* (2008) discutiu uma proposta de Balanço Social para o setor público municipal, como ferramenta de transparência de suas ações, evidenciando



de forma clara e objetiva as políticas públicas executadas em favor da sociedade, e o modelo proposto possibilitou o conhecimento da efetividade das ações executadas para a sociedade, respeitando, através da transparência, os princípios da administração pública.

Em uma avaliação do nível de transparência eletrônica dos demonstrativos contábeis nos municípios paranaenses, dispostos no ambiente da internet, Franco *et. al.* (2014), detectou que 81,25% dos municípios com 50.000 ou mais habitantes disponibilizam os relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal em suas páginas eletrônicas, e que este índice cai para 29,43% nos municípios com menos de 50.000 habitantes, bem como é expressivo o número de municípios que não faz uso eletrônico para dar publicidade a seus atos, correspondendo a 70,57%, ou seja, 259 municípios dentre o total pesquisado. Ressalta-se que a transparência das contas públicas reveste-se de limitações do ponto de vista de disponibilidade de informações, logo, necessita-se de aprimoramento e viabilização em benefício dos resultados.

Adriano *et. al.* (2013) estudou as interfaces entre transparência e governança pública, e seus resultados demonstraram que a preocupação principal com o bom atendimento e prestação de informações a sociedade traz boas práticas de governança na gestão pública.

Oliveira e Raminelli (2014), com o objetivo de analisarem a questão relativa ao direito fundamental à informação e a Lei de Acesso a Informação, bem como analisar a página do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no Facebook, concluíram que a Lei de Acesso à informação não é absolutamente cumprida na *fanpage* do Conselho Nacional de Justiça no Facebook. Entretanto, em um segundo momento, observou-se que existe uma boa interação entre os internautas e a página, com milhares de seguidores, que se manifestam a cada conteúdo postado.

Em um estudo que pretendeu elencar a partir do referencial teórico existente, os elementos e as variáveis necessárias a criação de indicadores de transparência para a gestão pública, como suporte ao ciclo da política pública, Carlos *et. al.* (2008), concluiu que existem elementos essenciais que precisam ser considerados na construção de indicadores de transparência governamental, observando que além dos requisitos de ampla publicidade, destaca-se a necessidade de utilização da Internet, evidenciando-se a necessidade de se desenvolver a sociedade e os

demonstrativos e instrumentos de transparência conectados as normas éticas e interesse público.

Antonino *et. al.* (2013) buscou conhecer a percepção dos auditores do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba - TCE/PB, quanto à contribuição da auditoria governamental na transparência da gestão pública, além de identificar a percepção destes auditores sobre o nível de satisfação da sociedade quanto às funções que desempenham. Os resultados apontaram que a auditoria governamental é uma ferramenta de controle do Estado para melhorar a aplicação dos recursos públicos e contribuir para a transparência.

Porém, para Antonino *et. al.* (2013), esta contribuição encontra limitações principalmente pela falta de tempestividade na divulgação dos relatórios de auditoria e de compreensibilidade das informações publicadas, concluindo que a percepção dos auditores do TCE/PB consultados é que o seu trabalho tem contribuído para a transparência pública, com limitações relativas à tempestividade e compreensibilidade das informações divulgadas.

Com o objetivo de verificar o nível de transparência das informações acerca da gestão pública divulgadas nos portais eletrônicos de 96 municípios incluídos entre os 100 mais populosos do Brasil e quais as características e indicadores socioeconômicos dos municípios que podem contribuir para explicar o nível de transparência observado, Cruz *et. al.* (2012), concluiu que as evidências empíricas apontam para baixos níveis de transparência, considerados incompatíveis com o nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios. Identificou que, no geral, existe associação entre as condições socioeconômicas dos municípios e os níveis de transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública observados nos sites dos grandes municípios brasileiros que formaram a amostra do estudo.

### 7.3 MATERIAIS E MÉTODOS

A pesquisa se utilizou da tipologia descritiva para a descrição das características e fenômenos do campo observado, podendo assim, defini-la como o

estudo das características de um grupo (GIL, 2010). Em relação ao desenvolvimento foi indutiva, no contexto em que se buscou utilizar de constatações particulares para a formação de compreensões gerais (MARCONI e LAKATOS, 2010).

Foi quantitativa em suas abordagens de coleta, tabulação e análise dos dados e informações geradas, isto em relação aos fenômenos observados nas variáveis e em relação a participação da agricultura familiar nos processos de chamada pública, permitindo o uso de técnicas estatísticas, podendo "ser considerada mais do que apenas um meio de descrição racional; é, também, um método de experimentação e prova, pois é método de análise", Marconi e Lakatos (2010: 90).

O universo de pesquisa compreendeu 12 municípios localizados no extremo oeste do Paraná, com suas características econômicas e sociais distintas, sendo: Foz do Iguaçu; Santa Terezinha de Itaipu; São Miguel do Iguaçu; Itaipulândia; Missal; Santa Helena; São José das Palmeiras; Entre Rios do Oeste Pato Bragado; Marechal Cândido Rondon; Mercedes; e Guaira.

A amostra compreendeu todos os municípios que retornaram informações completas e adequadas para a aplicação dos métodos e técnicas de tabulação e análise dos dados. Essas informações são os retornos dos pedidos de informação realizados nos municípios.

Os dados foram coletados por meio de pesquisa documental, enquadrando-se como de dados secundários, e compreendendo a identificação e levantamento das chamadas públicas realizadas pelos respectivos municípios nos anos de 2010, 2011, 2012 e 2013, referente ao último Plano Plurianual executado pelos respectivos municípios. Foi utilizada a técnica de análise de conteúdo para identificação das informações necessárias nas análises.

Em relação as modalidades utilizadas pelos 12 municípios limieiros, para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar no âmbito do PNAE, identificou-se a Chamada Pública como a modalidade exclusivamente utilizada. Foram solicitadas por meio do pedido de acesso a informação, protocolado diretamente nas prefeituras dos doze municípios, as cópias desses processos. O pedido de acesso a informação é garantido pela Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011.

Para as análises, foram utilizados indicadores e índices para quantificação e medição das ocorrências das variáveis ao longo dos períodos considerados, para a criação do Indicador de transparência da chamada pública - *ITCP*.

O indicador de transparência da chamada pública - *ITCP*, tem a função de avaliar a transparência em relação aos elementos apresentados nos processos de chamada pública. O *ITCP* é formado por 6 índices à saber: índice de dotação orçamentária - *Ido*; índice do limite de aditvação do contrato - *Iac*; índice do período de vigência do contrato - *Ivc*; índice do modelo do projeto de venda - *Ipv*; índice do cronograma de entregas - *Ice*; e índice de minuta do contrato - *Imc* (quadro 6).

índices	Descrição	Relevância	valor da ocorrência	peso
<i>Ido</i>	Verifica se a chamada pública apresenta a dotação orçamentária	Informa a fonte da verba prevista como despesa para o processo	sim = 1 não = 0	1
<i>Iac</i>	Verifica se a chamada pública apresenta o limite para aditvação do contrato	Informa o limite em que o contrato pode sofrer alterações positivas em seus valores.	sim = 1 não = 0	2
<i>Ivc</i>	Verifica se a chamada pública apresenta o período de vigência do contrato	Informa o período em que o agricultor familiar terá que fornecer os seus produtos	sim = 1 não = 0	4
<i>Ipv</i>	Verifica se a chamada pública apresenta o modelo do projeto de venda	Informa como é composto os valores e quantidades contratados pelo ente público	sim = 1 não = 0	8
<i>Ice</i>	Verifica se a chamada pública apresenta o cronograma de entrega dos produtos	Informa quantidades, datas e locais de entrega dos produtos para o agricultor	sim = 1 não = 0	16
<i>Imc</i>	Verifica se a chamada pública apresenta a minuta do contrato	Informa o modelo de contrato, ao qual o agricultor irá se comprometer com o ente público	sim = 1 não = 0	32

QUADRO 6 - Índices de composição do *ITCP*.

O resultado do *ITCP* se dá pela soma dos índices calculados. O cálculo dos índices se dá pela multiplicação do valor da ocorrência ( $x$ ) pelo peso ( $p$ ) atribuído ao índice que está sendo calculado. A fórmula 1 apresenta o cálculo para o resultado do *ITCP*. Com o *ITCP* calculado será possível identificar quais ocorrências de índices se apresentaram na respectiva avaliação (vide tabela 18).

$$ITCP = \sum x \cdot p \quad (1)$$

A construção da tabela 18 se deu com o uso da técnica de soma dos dígitos, atribuindo pesos específicos para cada índice, possibilitando que não ocorra

duplicidades de resultados ou interpretações. Para este modelo o intervalo de resultados do *ITCP* são representados por  $IAAP = \{x \in Z / 0 \leq x \leq 63\}$ , sendo que quanto mais próximo de 63 maior será a transparência da chamada pública para os participantes do processo.

TABELA 18 - Ocorrência dos índices em relação ao resultado do *ITCP*

resultado	ocorrência dos índices						resultado	ocorrência dos índices					
1	<i>ldo</i>	-	-	-	-	-	33	<i>ldo</i>	<i>lmc</i>	-	-	-	-
2	<i>lac</i>	-	-	-	-	-	34	<i>lac</i>	<i>lmc</i>	-	-	-	-
3	<i>ldo</i>	<i>lac</i>	-	-	-	-	35	<i>ldo</i>	<i>lac</i>	<i>lmc</i>	-	-	-
4	<i>lvc</i>	-	-	-	-	-	36	<i>lvc</i>	<i>lmc</i>	-	-	-	-
5	<i>ldo</i>	<i>lvc</i>	-	-	-	-	37	<i>ldo</i>	<i>lvc</i>	<i>lmc</i>	-	-	-
6	<i>lac</i>	<i>lvc</i>	-	-	-	-	38	<i>lac</i>	<i>lvc</i>	<i>lmc</i>	-	-	-
7	<i>ldo</i>	<i>lac</i>	<i>lvc</i>	-	-	-	39	<i>ldo</i>	<i>lac</i>	<i>lvc</i>	<i>lmc</i>	-	-
8	<i>lpv</i>	-	-	-	-	-	40	<i>lpv</i>	<i>lmc</i>	-	-	-	-
9	<i>ldo</i>	<i>lpv</i>	-	-	-	-	41	<i>ldo</i>	<i>lpv</i>	<i>lmc</i>	-	-	-
10	<i>lac</i>	<i>lpv</i>	-	-	-	-	42	<i>lac</i>	<i>lpv</i>	<i>lmc</i>	-	-	-
11	<i>ldo</i>	<i>lac</i>	<i>lpv</i>	-	-	-	43	<i>ldo</i>	<i>lac</i>	<i>lpv</i>	<i>lmc</i>	-	-
12	<i>lvc</i>	<i>lpv</i>	-	-	-	-	44	<i>lvc</i>	<i>lpv</i>	<i>lmc</i>	-	-	-
13	<i>ldo</i>	<i>lvc</i>	<i>lpv</i>	-	-	-	45	<i>ldo</i>	<i>lvc</i>	<i>lpv</i>	<i>lmc</i>	-	-
14	<i>lac</i>	<i>lvc</i>	<i>lpv</i>	-	-	-	46	<i>lac</i>	<i>lvc</i>	<i>lpv</i>	<i>lmc</i>	-	-
15	<i>ldo</i>	<i>lac</i>	<i>lvc</i>	<i>lpv</i>	-	-	47	<i>ldo</i>	<i>lac</i>	<i>lvc</i>	<i>lpv</i>	<i>lmc</i>	-
16	<i>lce</i>	-	-	-	-	-	48	<i>lce</i>	<i>lmc</i>	-	-	-	-
17	<i>ldo</i>	<i>lce</i>	-	-	-	-	49	<i>ldo</i>	<i>lce</i>	<i>lmc</i>	-	-	-
18	<i>lac</i>	<i>lce</i>	-	-	-	-	50	<i>lac</i>	<i>lce</i>	<i>lmc</i>	-	-	-
19	<i>ldo</i>	<i>lac</i>	<i>lce</i>	-	-	-	51	<i>ldo</i>	<i>lac</i>	<i>lce</i>	<i>lmc</i>	-	-
20	<i>lvc</i>	<i>lce</i>	-	-	-	-	52	<i>lvc</i>	<i>lce</i>	<i>lmc</i>	-	-	-
21	<i>ldo</i>	<i>lvc</i>	<i>lce</i>	-	-	-	53	<i>ldo</i>	<i>lvc</i>	<i>lce</i>	<i>lmc</i>	-	-
22	<i>lac</i>	<i>lvc</i>	<i>lce</i>	-	-	-	54	<i>lac</i>	<i>lvc</i>	<i>lce</i>	<i>lmc</i>	-	-
23	<i>ldo</i>	<i>lac</i>	<i>lvc</i>	<i>lce</i>	-	-	55	<i>ldo</i>	<i>lac</i>	<i>lvc</i>	<i>lce</i>	<i>lmc</i>	-
24	<i>lpv</i>	<i>lce</i>	-	-	-	-	56	<i>lpv</i>	<i>lce</i>	<i>lmc</i>	-	-	-
25	<i>ldo</i>	<i>lpv</i>	<i>lce</i>	-	-	-	57	<i>ldo</i>	<i>lpv</i>	<i>lce</i>	<i>lmc</i>	-	-
26	<i>lac</i>	<i>lpv</i>	<i>lce</i>	-	-	-	58	<i>lac</i>	<i>lpv</i>	<i>lce</i>	<i>lmc</i>	-	-
27	<i>ldo</i>	<i>lac</i>	<i>lpv</i>	<i>lce</i>	-	-	59	<i>ldo</i>	<i>lac</i>	<i>lpv</i>	<i>lce</i>	<i>lmc</i>	-
28	<i>lvc</i>	<i>lpv</i>	<i>lce</i>	-	-	-	60	<i>lvc</i>	<i>lpv</i>	<i>lce</i>	<i>lmc</i>	-	-
29	<i>ldo</i>	<i>lvc</i>	<i>lpv</i>	<i>lce</i>	-	-	61	<i>ldo</i>	<i>lvc</i>	<i>lpv</i>	<i>lce</i>	<i>lmc</i>	-
30	<i>lac</i>	<i>lvc</i>	<i>lpv</i>	<i>lce</i>	-	-	62	<i>lac</i>	<i>lvc</i>	<i>lpv</i>	<i>lce</i>	<i>lmc</i>	-
31	<i>ldo</i>	<i>lac</i>	<i>lvc</i>	<i>lpv</i>	<i>lce</i>	-	63	<i>ldo</i>	<i>lac</i>	<i>lvc</i>	<i>lpv</i>	<i>lce</i>	<i>lmc</i>
32	<i>lmc</i>	-	-	-	-	-							

Os pesos atribuídos a cada um dos índices pode ser alterado conforme a necessidade de análise, e nesta pesquisa, optou-se pelos pesos do quadro 6, com base na percepção de importância dada para cada índice pelo pesquisador. A definição do peso atribuído a cada índice deve sempre iniciar com 1 e ser o dobro do valor para o índice subsequente, dessa forma não irão ocorrer duplicidades de resultados.

## 7.4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Houve um retorno de 66,67% dos municípios, que compõem o universo de pesquisa, representando 8 municípios, e 46 processos de chamadas públicas com informações completas e adequadas que possibilitaram a aplicação da metodologia do *ITCP*, conforme apresenta a tabela 19.

TABELA 19 - Resultados evolutivos do *ITCP* dos municípios

Municípios	2010	2011	2012	2013	evolução (%)
Santa Terezinha de Itaipu	44	44	44	44	0%
São Miguel do Iguçu	61	61	61	61	0%
Itaipulândia	41	41	41	41	0%
Missal	37	37	37	37	0%
São José das Palmeiras	37	37	37	37	0%
Entre Rios do Oeste	61	61	61	61	0%
Marechal Cândido Rondon	37	37	37	37	0%
Mercedes	61	61	61	61	0%

Os municípios de São Miguel do Iguçu, Entre Rios do Oeste e Mercedes, obtiveram 96,82% (percentual de transparência). Em contrapartida os municípios de Missal, São José das Palmeiras e Marechal Cândido Rondon alcançaram 58,73% de transparência, enquadrando-se no pior resultado. Intermediariamente, os municípios de Santa Terezinha de Itaipu e Itaipulândia obtiveram 69,84% e 65,08% de transparência, respectivamente.

Os resultados da tabela 19 confirmam que não houve evolução na transparência dos processos para nenhum dos municípios, independentemente de terem o maior ou menor resultado para o *ITCP*, uma vez que ocorreram os mesmos resultados para todos os períodos observados.

Observou-se que nenhum dos municípios alcançou o valor máximo para o indicador (63 pontos). Dentre os índices que compuseram o *ITCP*, o *lac* (índice de aditização do contrato) não obteve ocorrência em nenhum dos processos para os respectivos períodos analisados (vide tabela 20).

TABELA 20 - Identificação das ocorrências dos índices calculados

índice	<i>ldo</i>	<i>lac</i>	<i>lvc</i>	<i>lpv</i>	<i>lce</i>	<i>lmc</i>
ocorrências	28	0	28	20	12	32
(%)	23,33%	0,00%	23,33%	16,67%	10,00%	26,67%

Dentre os índices com maior ocorrência destacou-se o *Imc* (índice de minuta do contrato), representando 26,67% do total, seguido dos índices *Ido* (índice de dotação orçamentária) e *Ivc* (índice de vigência do contrato) com 23,33%, *Ipv* (índice do projeto de venda) com 16,67% e *Ice* (índice do cronograma de entrega) com 10% (vide tabela 20).

## 7.5 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados do *ITCP* identificaram uma disparidade significativa da transparências dos processos de chamadas pública entre os municípios que se encontram em uma mesma região, inclusive para situações em que um fornecedor é o mesmo para mais de um ente público. Confirma-se a partir dos resultados que os agricultores familiares, ou suas organizações, não estão sendo consultados para a elaboração destes processos, bem como não está ocorrendo a troca de informações entre os municípios para melhorar qualidade e transparência dos processos de chamadas públicas para aquisição de gêneros alimentícios no âmbito da PNAE.

O *ITCP* identificou que não houve transparência perfeita (*ITCP* = 63), em nenhum dos processos observados ao longo do período, para a amostra de municípios considerada, bem como não houve a ocorrência de informação do limite de aditvação do contrato (*Iac*), não sendo identificado em nenhum dos processos observados (46 processos).

Outro resultado negativo foi a baixa ocorrência de apresentação do cronograma de entrega dos produtos (12 ocorrências - 10%). Esta informação é importante para que o produtor, já na fase de edital, possa estabelecer se terá ou não condições de cumprir com as exigências contratuais de fornecimento dos produtos. A falta deste cronograma de entrega pode resultar em uma baixa realização de um contrato, uma vez que o produtor não teve como se antever as necessidades de entrega dos entes públicos.

A maior ocorrência dos índices de transparência foi identificada para a minuta dos contratos entre o ente público e os fornecedores da agricultura familiar, sendo observada a ocorrência em 32 processos do total de 46 analisados. A relevância na

identificação da minuta do contrato, está no fato de que o agricultor familiar pode, antes mesmo de decidir em participar do processo de chamada pública, ter conhecimento dos direitos e obrigações que irá assumir com a assinatura do contrato.

Embora, individualmente, os municípios tenham alcançado resultados relevantes de transparência, conclui-se que, para o conjunto de municípios, a transparência dos processos de chamadas públicas, para aquisição de gêneros alimentícios no âmbito da política pública do PNAE, é insatisfatória, confirmado pela falta de resultados perfeitos, na medição, bem como a sinalização da falta de comprometimento dos entes públicos, identificada pela análise da evolução da transparência dos processos de chamadas públicas (vide tabela 19).

Um dos fatores limitantes desta pesquisa foram as ausências de retornos dos pedidos de acesso a informação, por alguns municípios, o que diminuiu a amostragem do universo inicialmente considerado.

Assim, sugere-se que a seqüência dessa pesquisa seja sob uma abordagem qualitativa, identificando diretamente com os atores (ente público e agricultores familiares), dados e informações que possam contribuir para a avaliação e conseqüentemente possa subsidiar propostas para aumentar e melhorar a transparência dos processos de chamadas públicas.

## REFERÊNCIAS

ADRIANO, Paulo Roberto lenzura; *et. al.* **Interfaces entre licitação e governança pública.** Revista encontros científicos - *scientific meetings review*. v. extra 2, n. 2: 685 -692, 2013.

ANTONINO, Maria Simone de Lacerda: *et. al.* **Percepção dos auditores sobre o papel da auditoria governamental para transparência da gestão pública: um estudo no tribunal de contas da Paraíba.** Revista Ambiente Contábil – UFRN: Natal-RN, v. 5. n. 1: 179 – 199, jan./jun. 2013.

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.** Brasília, 2009.



\_\_\_\_\_. Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006. **Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais**. Brasília, 2006.

CARLOS, Flávio Alves; *et. al.* **Uma discussão sobre a criação de indicadores de transparência na gestão pública federal como suporte ao ciclo da política pública**. Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ: Rio de Janeiro, v.13, n.2:16-30, maio/ago, 2008.

CONESA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil** - Indicadores e monitoramento das constituições de 1988 aos dias atuais. Brasília: Novembro de 2010.

CRUZ, Cláudia Ferreira; *et. al.* **Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros**. Revista de Administração Pública - Rio de Janeiro, v. 46, n. 1:153-176, jan./fev. 2012.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual: Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE: Aquisição de produtos da agricultura familiar para o programa nacional de alimentação escolar**. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/116-alimentacao-escolar?download=8976:manual-agricultura>>. Acessado em 16 abr. 2016.

FRANCO, Luciane Maria Gonçalves Franco; *et. al.* **Nível de divulgação eletrônica da contabilidade pública dos municípios do Paraná no ambiente da internet**. Revista de Ciências da Administração, v. 16, n. 38: 140-154, 2014.

FREY, Márcia Rosane Frey; *et. al.* **O balanço social como ferramenta de transparência para o setor público municipal**. Revista Universo Contábil: Blumenau, v. 4, n. 2: 75-92, abr./jun. 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006: Agricultura Familiar - Primeiros Resultados** - Brasil, Grande Regiões e Unidades da Federação. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

OLIVEIRA Rafael Santos de; RAMINELLI, Francieli Puntel. **O direito ao acesso a informação na construção da democracia participativa: uma análise da página do conselho nacional de justiça no facebook**. Sequencia: Estudos Jurídicos e Políticos. Publicação do Programa de pós-graduação em Direito da UFSC, v. 35, n. 69: 159-183. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2014v35n69p159>, 2014.

## 8 INCLUSÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR, E A OFERTA E DEMANDA DE PRODUTOS NAS CHAMADAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA PNAE

### RESUMO

O objetivo foi avaliar a eficiência econômica da aplicação da política pública do PNAE em relação a quantidade de participantes nos processos de chamada pública com os participantes que efetivamente firmaram contrato e a quantidade de itens solicitados nas chamadas públicas com a quantidade de itens efetivamente fornecidos, com o uso de indicadores e índices, identificando as suas respectivas variações. Para tanto foi respondido o seguinte problema: *os municípios estão sendo eficientes na aplicação da política pública do PNAE em relação a inclusão dos agricultores familiares bem como em relação a oferta e demanda dos produtos da agricultura familiar, nos processos de chamada pública?* Trata-se de uma pesquisa descritiva, desenvolvida sob o enfoque indutivo, abordagem quantitativa e para os resultados e análises utilizou-se de indicadores e índices. Conclui-se que os municípios, alvo do estudo, estão sendo eficientes na aplicação da política pública do PNAE, no contexto de avaliação inclusiva dos agricultores familiares e da oferta e demanda de produtos da agricultura familiar.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar. Política pública. PNAE. Eficiência econômica. Chamada pública.

### ABSTRACT

*The objective was to evaluate the economic efficiency of the policy application publishes the PNAE regarding the number of participants in the public bidding process with participants who actually signed the contract and the amount of items required in public calls to the amount of items effectively provided with the use of indicators and indices, identifying their variations. For that was answered the following problem: the municipalities are being efficient in the implementation of public policy PNAE regarding the inclusion of family farmers as well as for the supply and demand of family agriculture products in public tender processes? This is a descriptive study, developed under the inductive approach, quantitative approach and results and analyzes we used indicators and indexes. It is concluded that the municipalities, study target, being efficient in the implementation of public policy PNAE in inclusive assessment context of family farmers and the supply and demand of products of family farming.*

**Keywords:** Family agriculture. Public policy. PNAE. Economic efficiency. public call.

## 8.1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre política pública inclusiva remete a interpretações de ausência da exclusão nas estruturas de uma sociedade, devendo possibilitar o acesso a diversidade humana, e garantir os direitos individuais, combatendo as desigualdades sociais e econômicas. A delimitação e implantação de uma política pública inclusiva deve ser focada na rede de cooperação dos indivíduos que pretende alcançar, e se materializar por meio das instituições sociais.

No âmbito da agricultura familiar, Marques (2006) destaca que para a delimitação de políticas públicas inclusivas, há a necessidade de se conhecer as demandas de produção e transformação dos produtos, assim como identificar as propostas e inovações desses agricultores, que atendam as necessidades de produção, transformação e melhoria do padrão de vida dos agricultores familiares.

Cabral (2015) investigou a realidade da agricultura familiar e da política pública do PAA no Estado de Mato Grosso, comparando os resultados produtivos, número de municípios e produtores beneficiados ao longo de 2003 a 2013 nas modalidades do programa e em ambos os recursos do MDS e MDA, além dos benefícios e as dificuldades no acesso ao programa.

Os resultados de Cabral (2015) apontaram que o PAA no estado de Mato Grosso atingiu o maior número de agricultores nos anos de 2010-2012, garantindo a geração de renda familiar, organização (associações e cooperativas) entre os agricultores, fornecimento de alimentos e o desenvolvimento local, se instalando como uma importante política pública de caráter inclusivo.

Uma vez que as políticas inclusivas tendem a centrarem-se nos eixos da organização sócio-política, necessária à viabilizá-las, e dos direitos individuais do público a que se destina, bem como focado em uma avaliação da capacidade de inclusão econômica dos agricultores familiares no âmbito da política pública do PNAE, esta pesquisa se propôs a responder a seguinte questão: *os municípios estão sendo eficientes na aplicação da política pública do PNAE em relação a inclusão dos agricultores familiares bem como em relação a oferta e demanda dos produtos da agricultura familiar, nos processos de chamada pública?*

Para alcançar a resposta dessa problemática, foi delimitado como objetivo geral avaliar a eficiência econômica da aplicação da política pública do PNAE em relação a quantidade de participantes do processo de chamada pública com os participantes que efetivamente firmaram contrato e, a quantidade de itens solicitados nas chamadas públicas com a quantidade de itens efetivamente fornecidos, utilizando indicadores e índices, e identificando as suas respectivas variações.

Nessa perspectiva, a inclusão dos agricultores familiares deixa de ser uma preocupação a ser dividida apenas entre os entes públicos e seus cidadãos, passando a ser uma questão fundamental da sociedade.

Assim, a pesquisa se justifica pela possibilidade de apresentar a eficiência alcançada pelo ente público nos processos de chamadas públicas, voltadas para o PNAE, em um contexto de avaliação da evolução da quantidade de seus participantes, fornecedores, oferta e demanda dos produtos da agricultura familiar, possibilitando identificar se os participantes dos processos estão conseguindo firmar contrato com o ente público, bem como se os fornecedores estão conseguindo atender a demanda de itens solicitados pelo ente público.

## 8.2 ESTUDOS SIMILARES RELACIONADOS A PESQUISA

Em um estudo que avaliou a adesão dos assentados da reforma agrária ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), considerando as dificuldades encontradas pelos assentados que aderiram ao Programa, e evidenciou os possíveis impactos provocados na produção de alimentos e na renda dos assentados, Fernandes (2015) concluiu que o PNAE apresentou impactos positivos na vida dos assentados e que a adesão dos mesmos, ao Programa, não pode ser considerada insignificante nos locais estudados. Além disso, detectou-se que existe potencial para o aumento da adesão dos assentados ao programa.

Oliveira (2014) analisou os efeitos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) junto à agricultura familiar do Município de Paranaíta, Norte do Estado de Mato Grosso, e os resultados evidenciaram que a aquisição de alimentos da agricultura familiar, pelo PAA, tem incrementado a renda dos agricultores

participantes do Programa em Paranaíta, além de atender um número considerável de consumidores beneficiários e diversificar a alimentação escolar, inserindo novos produtos ao cardápio. No entanto, apesar do bom êxito do PAA, o Programa ainda está restrito a poucos agricultores, necessitando de um trabalho intensivo de extensão rural para inserir um número maior de agricultores.

Bleil (2009) avaliou o estado nutricional e as práticas alimentares de adolescentes de município da região oeste paranaense, em um contexto de adesão do grupo em relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e seus resultados mostraram uma expressiva adesão dos alunos no consumo de alimentos fornecidos pelo PNAE e entre os fatores que interferem na adesão ao programa está a adequada elaboração do cardápio.

Com o objetivo de contextualizar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como Política Pública de Alimentação e Nutrição no conjunto das Políticas Sociais e caracterizar sua estrutura, funcionalidade e relevância, Sobral (2008), ressaltou a importância da merenda escolar para a incorporação de hábitos alimentares saudáveis, e a garantia de condições nutricionais adequadas para alunos de diferentes classes sócio-econômicas, além de apresentar o programa como uma grande possibilidade de inserção econômica dos agricultores familiares.

Já em um contexto de avaliação de desempenho do PNAE em municípios brasileiros com características diferentes de gestão, tais como, modalidades de descentralização e vinculação à programas compensatórios ou de promoção de qualidade, Sturion (2002) procurou conhecer as condições administrativas e operacionais, e concluiu que as precárias condições institucionais, da maioria dos municípios e unidades escolares observadas, principalmente quanto a disponibilidade e capacitação de recursos humanos destinados à implementação, vêm refletindo negativamente no atendimento dos objetivos do PNAE.

Villar (2013) caracterizou a situação dos municípios do estado de São Paulo em relação à compra de produtos diretamente da agricultura familiar após a aprovação da Lei 11.947, e os resultados obtidos revelaram que aproximadamente 50% dos municípios avaliados estão em situação positiva com relação às compras locais para o PNAE. Entretanto, o número de municípios que não publicou a chamada ou que não assinou o contrato é relevante, merecendo atenção dos setores envolvidos.

Copetti (2008) procurou entender os motivos pelos quais existem agricultores familiares que não acessam os recursos do PRONAF, com o objetivo de contribuir com o debate acerca das políticas agrícolas de crédito rural voltadas para a agricultura familiar. Os principais resultados alcançados dizem respeito tanto a uma caracterização do perfil socioeconômico do público-alvo do estudo, quanto à reflexão acerca dos motivos que constituiriam entraves para a acessibilidade dos agricultores familiares ao programa.

Copetti (2008) identificou desde fatores de cunho estrutural (como a inexistência de instituições que trabalham com microcrédito na região, a imposição de grupos de aval solidário e o fato de que os bancos trabalham preferencialmente com contratos de custeio), até os relativos à concepção e implementação do PRONAF, que terminam por excluir uma parcela importante de agricultores de baixa renda do público beneficiário do programa na região Sul do país.

Ferreira (2009) avaliou a alimentação consumida em uma escola, por estudantes de primeira a quarta série da rede pública de ensino do município de Piracicaba, SP, e observou que o consumo da merenda escolar variou significativamente entre as distintas regiões do município, sendo que as escolas localizadas nas regiões menos desenvolvidas apresentaram maior consumo, constatando uma maior inserção da agricultura familiar neste contexto.

Danelon (2007) investigou o acesso de alunos aos serviços de alimentação, disponíveis nas unidades de ensino pública vinculada ao PNAE, e identificou a escola como um dos ambientes no qual as intervenções podem ser adotadas, tendo em vista que as crianças e adolescentes permanecem por um expressivo período de tempo diário nesse local, e por consequência há um consumo de alimentos, que quando oriundos da agricultura familiar, podem ser um importante fator inclusivo de caráter econômico para os agricultores.

### 8.3 MATERIAIS E MÉTODOS

A pesquisa se caracterizou como descritiva, pela necessidade de descrição das características e fenômenos das variáveis no campo observado, se definindo

como o estudo das características desse campo (GIL, 2010). Em relação a forma de desenvolvimento se caracterizou como indutiva, partindo de observações particulares para uma compreensão geral (MARCONI e LAKATOS, 2010).

Foi utilizada uma abordagem quantitativa para mensuração dos fenômenos observados nas variáveis, considerando a participação da agricultura familiar nos processos de chamada pública que permitiu a construção de projeções, bem como de testes precisos, com o uso de técnicas estatísticas, sendo "considerada mais do que apenas um meio de descrição racional; é, também, um método de experimentação e prova, pois é método de análise", Marconi e Lakatos (2010: 90).

O universo de pesquisa compreendeu os municípios de: Foz do Iguaçu; Santa Terezinha de Itaipu; São Miguel do Iguaçu; Itaipulândia; Missal; Santa Helena; São José das Palmeiras; Entre Rios do Oeste Pato Bragado; Marechal Cândido Rondon; Mercedes; e Guaíra, todos localizados no extremo oeste do Paraná. A definição do universo de pesquisa foi com base nas características econômicas e sociais dos municípios que o compõem.

A amostra compreendeu os municípios que retornaram informações completas e adequadas para a aplicação da metodologia, técnicas de tabulação e análises, sendo representada pelos pedidos de informação respondidos pelos municípios.

Os dados se enquadraram como secundários, devido a coleta ter sido por meio de pesquisa documental, sendo estes os processos de chamadas públicas realizadas pelos municípios dentro do período delimitado para o estudo, utilizando-se da técnica de análise de conteúdo para identificação dos dados e informações necessárias para a análise, compreendendo o levantamento das chamadas públicas nos anos de 2010, 2011, 2012 e 2013. Esse período esse que se refere ao último Plano Plurianual executado pelos respectivos municípios.

Ao analisar as modalidades utilizadas pelos municípios para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, identificou-se que o processo no modelo de chamada pública foi o predominante, sendo estas chamadas públicas consideradas para o levantamento da pesquisa documental.

Identificadas as chamadas públicas, foram solicitadas por meio do pedido de acesso a informação, protocolado diretamente nas prefeituras dos doze municípios,

as cópias dos processos de cada Chamada Pública. O pedido de acesso a informação é garantido pela Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2013.

Para as análises, foram utilizados indicadores e índices para medir as ocorrências das variáveis ao longo dos períodos considerados. O quadro 7 apresenta os indicadores de avaliação, com sua descrição de medição e variação dos resultados, bem como os índices que o compõem.

<b>ICIP</b>	<b>índices</b>	<b>descrição do índice</b>
Indicador da capacidade inclusiva da chamada pública	<i>Iqp</i>	quantidade de participantes no processo de chamada pública
	<i>Iqf</i>	quantidade de fornecedores que firmaram contrato
	<i>Iis</i>	quantidade de itens solicitados na chamada pública
	<i>Iif</i>	quantidade de itens ofertados pelos fornecedores no processo

QUADRO 7 - Composição do Indicador da capacidade inclusiva

A função do Indicador da capacidade inclusiva da chamada pública - *ICIP* é informar a eficiência em relação a quantidade de participantes do processo de chamada pública com os participantes que efetivamente firmaram contrato, bem como a quantidade de itens solicitados nas chamadas públicas com a quantidade de itens efetivamente fornecidos. Para alcançar o resultado do *ICIP* é necessário identificar os valores dos índices que o compõe, conforme apresenta o quadro 7.

Identificados os valores de *Iif*, *Iis*, *Iqf* e *Iqp*, aplica-se a fórmula 1 para se chegar ao resultado do *ICIP*, que será sempre um valor entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próximo de 1 melhor será a eficiência.

$$IPCP = \left( \left( \frac{Iif}{Iis} \right) + \left( \frac{Iqf}{Iqp} \right) \right) / 2 \quad (1)$$

Optou-se pela média dos resultados de  $\frac{Iif}{Iis}$  e  $\frac{Iqf}{Iqp}$ , considerando que para a eficiência dos processos de chamadas públicas, voltadas para o PNAE, é necessário considerar se os participantes dos processos estão conseguindo firmar contrato com o ente público, bem como se os fornecedores estão conseguindo atender a demanda de itens solicitados pelo ente público.

O raciocínio está no contexto de que não se alcança a efetividade da política pública do PNAE apenas com uma grande participação de agricultores e uma grande diversidade de itens solicitados, mas com um termo em comum entre estas



variáveis, bem como não é interessante uma participação considerável com pouca diversidade de itens fornecidos e/ou vice-versa.

A interpretação do resultado do *ICIP*, se dá em 4 níveis a saber:  $N_1$  = baixo;  $N_2$  = médio;  $N_3$  = alto; e  $N_4$  = perfeito. A definição dos níveis é de escolha do avaliador, podendo ser alterada ou adaptada conforme a necessidade de avaliação.

Neste modelo optou-se por 4 níveis para que a base de avaliação, entre os indicadores, seja a mesma, assim, considera-se a representação dos intervalos dos níveis como:  $N_1 = \{x \in R / 0 \leq x \leq 0,25\}$ ;  $N_2 = \{x \in R / 0,25 < x \leq 0,50\}$ ;  $N_3 = \{x \in R / 0,50 < x \leq 0,75\}$ ; e  $N_4 = \{x \in R / 0,75 < x \leq 1\}$ . A figura 1 representa, graficamente, o modelo de intervalos a se considerar na interpretação dos níveis do *ICIP*.

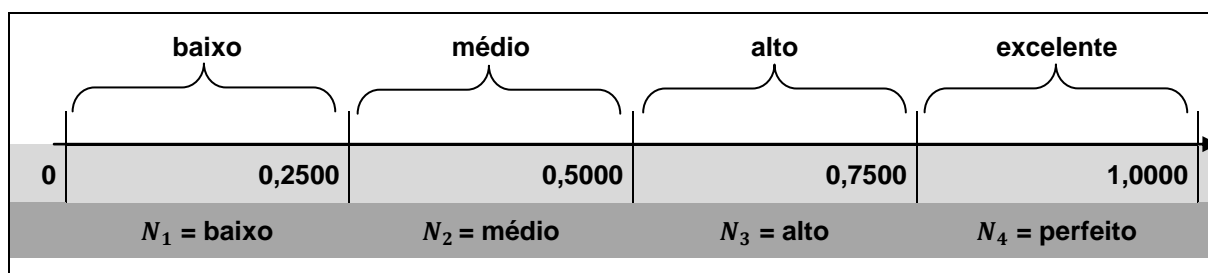


FIGURA 1 - Modelo gráfico de interpretação do *ICIP*.

#### 8.4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A amostra compreendeu 41,67% do universo de pesquisa, representado por 5 municípios que retornaram informações adequadas e completas, possibilitando a aplicação da metodologia de tabulação e análise. A relação dos municípios que formaram a amostra é apresentada na tabela 21.

A tabela 21 demonstra que todos os municípios obtiveram resultados de eficiência enquadrados como "nível excelente" para o *ICIP*, conforme aplicação dos resultados no modelo de análise proposto (figura 1), ou seja, as relações quadrangulares entre participantes, fornecedores, itens ofertados e itens fornecidos estão em níveis excelentes.

TABELA 21 - Resultados do *ICIP* dos municípios nos respectivos períodos

<b>municípios</b>	<b>Índices/indicador</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Itaipulândia	<i>lqp</i>	11	13	20	21
	<i>lqf</i>	7	13	20	21
	<i>lis</i>	24	18	18	19
	<i>lif</i>	24	18	18	19
	<b>ICIP</b>	<b>0,8182</b>	<b>1,0000</b>	<b>1,0000</b>	<b>1,0000</b>
Missal	<i>lqp</i>	203	271	271	119
	<i>lqf</i>	203	271	271	119
	<i>lis</i>	16	11	9	20
	<i>lif</i>	16	11	9	20
	<b>ICIP</b>	<b>1,0000</b>	<b>1,0000</b>	<b>1,0000</b>	<b>1,0000</b>
Entre Rios do Oeste	<i>lqp</i>	15	15	11	10
	<i>lqf</i>	15	15	11	10
	<i>lis</i>	15	18	15	27
	<i>lif</i>	15	18	15	27
	<b>ICIP</b>	<b>1,0000</b>	<b>1,0000</b>	<b>1,0000</b>	<b>1,0000</b>
Marechal Cândido Rondon	<i>lqp</i>	16	30	27	28
	<i>lqf</i>	16	30	27	28
	<i>lis</i>	21	35	33	37
	<i>lif</i>	21	35	33	37
	<b>ICIP</b>	<b>1,0000</b>	<b>1,0000</b>	<b>1,0000</b>	<b>1,0000</b>
Mercedes	<i>lqp</i>	16	19	20	20
	<i>lqf</i>	16	19	20	20
	<i>lis</i>	26	34	35	34
	<i>lif</i>	26	34	35	34
	<b>ICIP</b>	<b>1,0000</b>	<b>1,0000</b>	<b>1,0000</b>	<b>1,0000</b>

Dentre todos os resultados, apenas o município de Itaipulândia apresentou, para o período de 2010, *ICIP* inferior a 1,0000, sendo 0,8182, porém ainda se enquadrando como de "nível excelente". O resultado de 0,8182 se deve a relação  $\frac{lqf}{lqp}$ , onde 7 dos 11 participantes conseguiram firmar contrato com o ente público.

Os resultados dos *ICIP*'s mostraram que para cada período observado, com exceção de 2010 para o município de Itaipulândia, não houveram diferenças entre as quantidades de participantes e fornecedores, e a quantidade de itens solicitados e itens fornecidos.

As maiores variações positivas para a relação  $\frac{lqf}{lqp}$  foram para Itaipulândia onde a quantidade de participantes evoluiu 90,91% e a quantidade de fornecedores evoluiu 200%. Este resultado mostra eficiência em relação a integração dos agricultores familiares nos processos de chamadas públicas, pois embora a quantidade de participantes tenha quase dobrado, a quantidade de fornecedores triplicou.

Ainda em relação a quantidade de participantes e a quantidade fornecedores, o município de Marechal Cândido Rondon evoluiu 75%, para ambos os índices (*lqf* e *lqp*), e Mercedes 25%, também para ambos os índices.

Para a relação  $\frac{lif}{lis}$ , as maiores variações positivas ocorreram para o município de Entre Rios do Oeste, evoluindo 80% para a quantidade de itens solicitados nas chamadas públicas e a quantidade de itens fornecidos pela agricultura familiar, para ambos os índices (*lif* e *lis*). Na sequência aparece o município de Marechal Cândido Rondon com evolução de 76,19%, Mercedes com 30,77% e Missal com 25%, também para ambos os índices.

O município de Missal apresentou variação negativa para os índices *lqf* e *lqp*, identificando as variações de -41,38% e -33,33%, respectivamente. Este resultado apresenta que o município não está sendo eficiente em relação a inclusão da agricultura familiar nos processos de chamadas públicas. As maiores variações negativas dos índices *lif* e *lis* foram para o município de Itaipulândia, apresentando uma variação de -20,38% para ambos os índices.

## 8.5 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todos os resultados, das observações dos *ICIP's* se enquadraram como de "nível excelente", indicando que os municípios estão sendo eficientes na aplicação da política pública do PNAE, sob o contexto analisado. Para o único município que não atingiu o valor máximo do indicador (1,0000), foi possível identificar os índices que impactaram neste resultado (*lqf* e *lqp*).

Estes resultados auxiliam tanto as avaliações sob o ponto de vista do ente público, que pode se utilizar das informações para identificar possíveis pontos de melhoria nos processos de chamadas públicas, como para os agricultores familiares avaliarem possibilidades de melhorias nas participações e demanda de seus produtos.

Em relação as variações dos índices que compuseram os resultados do *ICIP*, identificou-se que houve variações significativas nos mesmos, apresentando

evoluções positivas em 70% das observações analisadas para as quantidades de participantes, fornecedores, itens ofertados e itens fornecidos.

Conclui-se que os municípios, que formaram a amostra desse estudo, estão sendo eficientes na aplicação da política pública do PNAE, considerando a sua capacidade de inclusão dos agricultores familiares bem como da oferta e demanda dos produtos da agricultura familiar nos processos de chamada pública abertos pelos municípios. Também apresentou que a efetivação da política pública do PNAE transpassa apenas o incentivo da quantidade de participantes e da oferta de produtos para aquisição.

A avaliação com o uso de indicadores e índices possibilitou apresentar resultados quantitativos, porém não apresenta as motivações das eficiências e evoluções identificadas nas variáveis observadas. Outro limite para o estudo foi o retorno dos processos de chamadas públicas, pois uma maior amostra poderia apresentar maiores possibilidades de confrontação e correlação de resultados.

Assim, sugere-se como proposta para sequência deste estudo uma avaliação com um número maior de amostras, para confirmar se há outras possibilidades de análises e/ou conclusões que não se apresentaram neste estudo, bem como uma pesquisa aplicada no campo de estudo, sob uma abordagem qualitativa dos fenômenos que contribuem para os resultados dos indicadores e índices, bem como de suas variações.

## REFERÊNCIAS

BLEIL, Rozane Aparecida Toso. **Estado nutricional e praticas alimentares de adolescentes matriculados em escolas publicas de município do oeste paranaense** . (2009). Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas . Faculdade de Engenharia de Alimentos. UNICAMP: Programa de Pós-Graduação em Alimentos e Nutrição. Biblioteca Digital da UNICAMP, 2009.

BRASIL. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal**. Brasília, 2011.

CABRAL, Fabiana Ferreira; *et. al.* **Agricultura familiar e programa de aquisição de alimentos no estado de Mato Grosso**. Revista de Estudos Sociais: n. 34, v. 17: 78-92, a. 2015.

COPETTI, Lúcia Daiane. **Fatores que dificultam o acesso dos agricultores familiares às políticas de crédito rural : o caso do Pronaf - crédito no município de Alegria-RS.** (2008). Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10183/15638>>. Acessado em 20 jan. 2016.

DANELON, Mariana Schievano. **Estado nutricional, consumo alimentar e estilo de vida de escolares de Campinas - SP.** (2007). Dissertação de Mestrado. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11141/tde-23112007-104110/publico/DissertacaoMarianaDanelon.pdf>>. Acessado em 10 fev. 2016.

FERNANDES, Idília. **O programa nacional de alimentação escolar e seus impactos para os agricultores assentados.** (2015) Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10923/7490>>. Acessado em 22 fev. 2016.

FERREIRA, Janaína Costa. **Consumo de alimentação escolar no município de Piracicaba, SP.** (2009). Dissertação de mestrado. Programa de pós-graduação em Saúde Pública. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6133/tde-01042009-142520/publico/JanainaFerreira.pdf>>. Acessado em 14 mar. 2016.

MARQUES, Lenita Maria. **Identificação de gargalos tecnológicos da agricultura familiar: subsídios e diretrizes para uma política pública.** Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 110: 135-140, jun./jul. 2006.

OLIVEIRA, Ana Luisa Araujo de; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira. **Análise do programa de aquisição de alimentos (PAA) no município de Paranaíta, estado de Mato Grosso, Brasil.** Revista da Universidade Vale do Rio Verde, Três Corações, v. 12, n. 1: 925-935, jan./jul. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.5892/ruvrd.v12i1.1443>.

SOBRAL, Francine; COSTA, Vera Mariza Henriques de Miranda. **Programa nacional de alimentação escolar: sistematização e importância.** Alim. Nutr. - Braz. J. Food Nutr., Araraquara: v. 19, n. 1: 73-81, abr./jun. 2008.

STURION, Gilmar Lucazechi. **Programa de alimentação escolar : avaliação do desempenho em dez municípios brasileiros.** (2002). Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas . Faculdade de Engenharia de Alimentos - UNICAMP: Programa de Pós-Graduação em Alimentos e Nutrição. Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000269817>>. Acessado em 21 fev. 2016.

VILLAR, Betzabeth Slater; *et. al.* **Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).** Revista brasileira de epidemiologia: a. 2013, v. 16 n. 1: 223 -226. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-790X2013000100021>.

## 9 RÉGUA DE EFICIÊNCIA COMO METODOLOGIA PARA AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### RESUMO

O objetivo deste artigo é apresentar o desenvolvimento e aplicação de uma proposta de metodologia, nomeada como régua de eficiência, para avaliação da aplicação de recursos de políticas públicas. Para o teste da metodologia optou-se por mensurar a eficiência, alcançada pelos municípios, na aplicação dos recursos repassados pelo FNDE, relacionados a política pública do PNAE, no ambiente da agricultura familiar para atestar a sua eficiência. Como base metodológica, utilizou-se indicadores, pois estes possibilitam quantificar a eficiência na aplicação da política pública, e por consequência sinalizam possíveis deficiências no processo. Os resultados alcançados, identificaram tanto eficiência nula como eficiência nos processos, por parte dos municípios, aos percentuais mínimos estabelecidos pela Lei N° 11.947/09, apresentando uma alta oscilação nos resultados individuais, sendo que para o período de 2010 a 2013 o nível de eficiência alta e perfeita não foram alcançados. Com a aplicação dos testes da régua de eficiência foi possível atestar que os resultados apresentados pela métrica são corretos, bem como concluir que o uso da régua de eficiência sinaliza aos interessados a existência de deficiências no processo.

**Palavras-chave:** Régua de eficiência. Política pública. Indicadores. Eficiência. Municípios.

### ABSTRACT

*The objective of this paper is to present the development and implementation of a proposed methodology, named ruler of efficiency, to assessment of the implementation of public policies resources. For the test of the methodology we opted for, measure the efficiency achieved by the municipalities in the use of funds granted by FNDE related public policy PNAE in family farming environment to vouch for their effectiveness. As a methodological base was used indicators because they enable quantify the efficiency in the implementation of public policy, and therefore signal possible shortcomings in the process. The results achieved, identified both null efficiency as efficiency in the process, by the municipalities, to the minimum percentages established by Law No. 11,947 / 09, with a high fluctuation in individual results, and for the period 2010-2013 the level of efficiency High and perfect were not achieved. With the application of the rule of efficiency tests it was possible to attest that the results presented by the metric are correct, and concluded that the use of rule efficiency signals to stakeholders that there were weaknesses in the process.*

**Keywords:** Ruler efficiency; Public policy; Indicators; Efficiency, Municipalities.

## 9.1 INTRODUÇÃO

O processo acelerado de urbanização das grande e médias cidades, na América Latina, desde a metade do século passado, levou a um crescimento descontrolado de assentamentos informais, gerando a necessidade de que os recursos globais sejam aplicados de forma mais ampla, mantendo as possibilidade de escolha dos indivíduos, bem como a garantia de condições de acesso a todos para que a identidade individual e coletiva seja preservada (TARSI, 2014). Para Bauman, (2005: 30), "[...] quando a identidade perde as âncoras sociais que faziam parecer natural, predeterminada e inegociável, a identificação se torna cada vez mais importante para os indivíduos que buscam desesperadamente um "nós" a que possam pedir acesso".

A busca de satisfação dos interesses próprios em detrimento dos interesses coletivos traz deficiências para o convívio social, pois limitam os interesses sociais. Não se trata de eliminar os interesses individuais, mas de compreender que a convivência social é que sustenta o social e o econômico, pois trazem sustentabilidade na distribuição da produção e riqueza.

Assim, as ações de sustentabilidade possibilitam a mitigação, ou ao menos a limitação, da imposição da identidade de um pólo ao outro, e para alcançar estas frentes sustentáveis, deve-se considerar a aplicação de políticas públicas que firmem a economia na habilidade de transformar os elementos do meio ambiente em recursos, sem destruir o capital da natureza, criando o conhecimento, pela sociedade do potencial do seu meio ambiente (SACHS, 2009). Boff, (2012: 128), diz que "Uma sociedade só pode ser considerada sustentável se ela mesma, por seu trabalho e produção, tornar-se mais e mais autônoma".

É praticamente impossível considerar que as ações coletivas e políticas, voltadas para a sustentabilidade, estejam em uma única direção, pois a complexidade necessária para compreender estes elementos é grande, e não pode ser analisada fora de seus respectivos contextos.

Neste estudo foi definido como contexto o sistema de agricultura familiar, como objeto de análise e aplicação da metodologia, isto devido ao fato de que este contempla a proteção da segurança alimentar, diversidade de espécies, estimula a

produção por meio de sistemas alternativos, sistemas agroecológicos, e de uma forma ampla sob o amparo do ambientalismo, o que justifica o estímulo da adoção de políticas públicas que viabilizem a existência e permanência da agricultura familiar, e neste contexto a agricultura familiar equivale a um sistema de produção e desenvolvimento sustentável.

Jiang *et. al.* (2015) descreve que não há uma condição premente do gerenciamento do uso da biodiversidade ou de seus recursos, bem como não há um enfoque direcionado a medição direta de resultados alcançados por políticas públicas aplicadas nesta biodiversidade, requerendo a necessidade de desenvolvimento de métricas adequadas para medir e apresentar o gerenciamento das diversidades biológicas e as suas mudanças.

Dentre as políticas públicas voltadas para a agricultura, merece um especial destaque a do PNAE, pois incentiva o consumo de produtos originários da agricultura familiar local e por consequência a segurança alimentar, bem como o escoamento da produção local e a diversidade de produtos disponíveis para o consumo, estimulando assim sistemas de cultivos ambientalmente e economicamente sustentáveis.

A política pública do PNAE é aplicada pelos municípios por meio de chamadas públicas, que devem, obrigatoriamente, consumir no mínimo 30% dos repasses do FNDE, com a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Este processo de aquisição se dá em três fases distintas: 1ª) a fase de edital; 2ª) a fase de contrato; e 3ª) a fase de execução do contrato.

A fase de edital compreende a proposta do município em adquirir produtos da agricultura familiar, apresentando o valor máximo que se propõe a pagar, processo este realizado através da chamada pública, onde os interessados se habilitam e participam de uma concorrência, e o menor preço ofertado sai vencedor e será responsável pelo fornecimento dos produtos.

A fase de contrato compreende a firmação da proposta vencedora com o município, valendo destacar que não será necessariamente o valor máximo que o município se propôs a pagar na fase de edital, mas os valores firmados na fase de edital, equivalendo a dizer que, em valores, a fase de contrato nunca será superior a fase de edital.



A fase de execução compreende o consumo, por parte do município, do contrato firmado com o fornecedor dos produtos da agricultura familiar, e embora o contrato possua um valor máximo, este pode não ser totalmente consumido pelo município na aquisição dos gêneros alimentícios.

Assim mesmo que o município apresente uma proposta para aquisição de gêneros alimentícios (fase de edital), pode ocorrer que até o final do contrato firmado (fase de execução do contrato) os valores não sejam todos consumidos. Se neste exemplo a fase de edital compreender, como total, o mínimo de 30% fica evidente que ao não consumir todo o contrato firmado, o município não foi eficiente na aplicação da política pública do PNAE.

Isto posto, a problemática se desenvolveu em torno da necessidade de criação e aplicação de uma metodologia que possibilite avaliar a eficiência da aplicação dos recursos da política pública do PNAE no contexto do sistema de agricultura familiar. Definiu-se como objetivo geral a avaliação quantitativa da política pública do PNAE na sua fase de edital, apresentando os métodos e técnicas utilizadas para a construção da métrica (régua de eficiência), finalizando com a aplicação da metodologia nos repasses do FNDE, nos períodos que compreendem de 2010 a 2013, para avaliar o quanto a política pública está sendo eficiente ou ineficiente no contexto da agricultura familiar.

Foi definido o uso de indicadores devido a estes possibilitarem quantificar a eficiência na aplicação das políticas públicas, e por consequência sinalizarem possíveis deficiências no processo. Gallego-Álvarez *et. al.*, (2015: 141), justifica o uso dizendo que os indicadores "[...] ajudam a destacar os aspectos mais importantes, torna possível ver o que ainda precisa ser feito, e permitem uma comparação [...]".

Para aplicação da métrica foi definido o ambiente rural dos municípios, especificamente na agricultura familiar, pois neste meio, segundo Noe e Alroe, (2015: 133) "Há uma gama de diferentes perspectivas da observação ligado com a sustentabilidade, como o ambiente, a qualidade natureza, paisagem, desenvolvimento rural e segurança alimentar [...]", existindo órgãos governamentais e não-governamentais que representam essas visões, no entanto, é difícil obter essas perspectivas para interagir e obter um controle sem a compreensão de sua eficiência no ambiente (NOE e ALROE, 2015).

Para confirmar a qualidade do uso da metodologia, foi aplicada a régua de eficiência na medição das aplicações realizadas pelos municípios na fase de edital, referente aos repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), avaliando se estão adequadas ao regulamento da política pública, e o quanto está sendo eficiente para a agricultura familiar, interessada direta nestes repasses.

Luchmann e Borba, (2013: 4), também justificam a necessidade de avaliação de políticas públicas, quando descrevem que "o desenvolvimento de condições para a igualdade tem a ver tanto com o conjunto de regras que definem procedimentos institucionais como a necessidade de afetar ou alterar as condições sociais subjacentes [...]".

Os resultados identificaram a eficiência alcançada, por parte dos municípios, na aquisição de gêneros alimentícios, oriundos da agricultura familiar, aos percentuais mínimos estabelecidos por lei, podendo, ainda, contemplar a ampliação da participação das unidades de agricultura familiar nos processos de chamada pública.

Há ainda de se considerar a prestação de acessibilidade, ou o caráter inclusivo, sendo necessário fomentar o desafio de fornecer ou promover condições de igualdade na participação da agricultura familiar, dando ênfase na qualidade desta participação, pois é uma metodologia que pode ser aplicada por todos os interessados na avaliação da política pública do PNAE.

Embora as três fases do processo sejam importantes, há de se considerar que, para a avaliação da fase de contrato e fase de execução do contrato, são necessárias as cópias dos processos realizados pelos municípios, e como até o fechamento desta pesquisa alguns municípios não haviam encaminhado os processos solicitados, limitou-se a avaliação na fase de edital. Na ausência de resposta, por parte dos municípios, foi possível identificar os dados da fase de edital no sítio do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, sendo que os resultados das duas próximas fases serão apresentados quando coletados todos os dados pertinentes.

## 9.2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 9.2.1 Agricultura familiar

O conceito de agricultura familiar não é inédito no delineamento legal brasileiro, conceitos muito próximos já vinham sendo utilizados, como no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, ou nos seguros especiais em regime de economia familiar da Previdência Social. O conceito, também, não é novidade na academia e foi utilizado em inúmeros trabalhos, tal como os da pesquisa da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (*Ford ano Agricultura Organization of the United Nations* - FAO) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA (IBGE, 2006).

Por conta de atender à demanda do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Censo Agropecuário 2006 adotou o conceito de "agricultura familiar", conforme a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (IBGE, 2006).

Segundo dados do Consea, (2010: 9), a agricultura familiar "[...] responde por boa parte da produção de alimentos no País, destinando quase a totalidade de sua produção ao mercado interno, contribuindo fortemente para garantir a segurança alimentar e nutricional dos brasileiros".

Esta representatividade no Brasil, em 2006, pode ser observada pelo fornecimento de produtos por parte dos agricultores familiares, que forneceram 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo, 58% do leite de vaca e cabra, e 59% do plantel de suínos, 50% de aves e 30% dos bovinos. Além disso, absorve 75% de toda a população ocupada em estabelecimentos agropecuários no País (16,5 milhões de pessoas) (CONSEA, 2010).

O IPARDES (2005), em seu sumário executivo, sinalizou que os problemas relacionados à infraestrutura de moradia foram assinalados em 55 formulários, representando (61%), configurando-se, portanto, numa forte demanda a ser

analisada. A sistematização desses problemas levou à identificação de seis grandes diferentes grupos, cada qual enfatizando uma área específica: abastecimento de água (38,7%), lixo (22,6%), esgoto (18,9%), habitação (12,9%), energia (6%) e telefonia (0,9%).

### **9.2.2 Políticas públicas no contexto da agricultura familiar**

No contexto rural, Guilhoto *et. al.*, (2007: 13), descreve que "O setor agropecuário familiar é sempre lembrado por sua importância na absorção de emprego e na produção de alimentos, voltada especialmente para o autoconsumo", porém a sua menor capacidade produtiva do trabalho, e baixa incorporação tecnológica, evidenciam que o setor agropecuário familiar, focaliza-se mais nas funções de caráter social do que nas econômicas (GUILHOTO, *et. al.*, 2007).

Outro problema é que nas últimas três décadas, por conta das transformações técnicas e produtivas decorrentes da modernização na agricultura, os agricultores familiares se inseriram crescentemente nesta dinâmica de mercado, fazendo com que muitos perdessem a autonomia do processo produtivo, inclusive a tradição e o corpo do saber de produzir os próprios alimentos para consumo (GAZOLLA, 2004).

Sob o foco da sustentabilidade, a liberdade para que pequenos agricultores possam entrar em mercados, pode ser, ela própria, uma contribuição importante para o desenvolvimento, independentemente do que o mecanismo de mercado possa fazer ou não para promover o crescimento econômico ou a industrialização, sendo, ainda, uma condição vital para a prática de um desenvolvimento rural sustentável (SEN, 2010).

De modo semelhante, a negativa ao acesso dos mercados de produtos, frequentemente está entre as diversas privações enfrentadas por pequenos agricultores sujeitos à organizações e restrições tradicionais (SEN, 2010).

Em cidades impugnadas, os formuladores de políticas não só gerem e regulamentam como também lidam com situações ideológicas, religiosas, entre outras características de tensão, refletindo assim o jogo fora do equilíbrio de

poder nas cidades (DE MAIO, 2013), tornando necessária a participação da sociedade civil organizada para efetivar as políticas públicas.

A representação por entidades ou organizações da sociedade civil, está ancorado difusamente sobre a legitimidade dessas organizações para agir, de várias maneiras, em nome da diversidade social, "causas", e para aumentar a atenção às demandas e interesses de grupos sociais e setores historicamente excluídos dos processos de tomada de decisões políticas (LUCHMANN e BORBA, 2013).

Castells, (1999: 143), descreve que "as ações coletivas, políticas e discursos agrupados sob a égide do ambientalismo são tão diversificados que se torna praticamente impossível considerá-lo um único movimento".

Brandenburg, (1999: 86), destaca que "Na produção familiar, as várias dimensões que justificam a conduta dos agricultores nem sempre atuam de forma dissociada, como nos demais sistemas da sociedade moderna". Exemplificando Henneron *et. al.*, (2015: 180), relata que os "sistemas alternativos de cultivo orgânico de longo prazo melhoraram a abundância e/ou a biomassa da biota do solo, alterando a estrutura da cadeia alimentar do solo comparativamente a um sistema convencional". Sendo necessário, também, destacar que os resultados econômicos também foram elevados devido ao sistema de conservação alternativo (HENNERON, 2015).

Para Lefebvre *et. al.* (2015), outro ponto a se considerar é que as decisões de gestão feitas ao nível da exploração podem ser influenciadas ou limitadas por meio de políticas públicas bem direcionadas, e para confirmar Lefebvre *et. al.*, (2015: 36), cita que "através da diretiva *uso sustentável*, a União Européia decidiu confiar na regulamentação e fez a adoção de princípios gerais obrigatórios para todos os agricultores europeus".

### **9.2.3 Agricultura familiar e desenvolvimento sustentável**

A busca por interesses próprios, traz resultados que não se fazem eficientes, pois se desvia de práticas sociais, incluindo os consumidores, agricultores e outros

envolvidos no processo. Lefebvre *et. al.*, (2015: 26), fala que "a falha de mercado continua a ser um dos argumentos mais influentes para a intervenção pública.

"A principal conclusão é que a capacidade de o crescimento econômico ter um efeito significativo na redução da pobreza está diretamente ligada à prévia distribuição da renda", Abramovay, (2012: 59). Magalhães (2010), apresenta que, tem havido pactos pela implantação e aperfeiçoamento de políticas públicas, como ficou demonstrado, conciliando desenvolvimento econômico e desenvolvimento social.

Assim, as políticas públicas devem alcançar mais que o estímulo da oferta mercantil. É importante que o Programa Nacional da Alimentação Escolar consolide e dissemine o seu sistema de monitoramento e de avaliação, assim como a sistemática ampliação e qualificação de ações de educação alimentar e nutricional, para fazer do programa um espaço efetivo para a promoção da alimentação saudável e para a formação de sujeitos de direitos (CONSEA, 2010).

Segundo o Consea, (2010: 10), "O fortalecimento da agricultura familiar e do agroextrativismo é estratégico para a soberania, segurança alimentar e nutricional da população". O potencial de geração de renda da agricultura familiar se revela no fato de responder por 33% do total das receitas e 38% do valor da produção, mesmo dispondo apenas de cerca de 25% da área total e de ter acesso a 20% do crédito oferecido no setor (CONSEA, 2010).

Para possibilitar a realização dos interesses econômicos, pessoais e subjetivos, há a necessidade de avaliar o que, e como, se pretende aplicar os projetos de extensão e inovação às unidades de agricultura familiar. Em 2005 o IPARDES publicou, através de seu sumário executivo, uma gama de informações relacionadas as necessidades tecnológicas, identificadas na agricultura familiar, e em uma das suas avaliações foi identificado que a produção vegetal foi o bloco de estudo com maior número de demandas tecnológicas apontadas pelas entidades respondentes, refletindo a sua condição de atividade econômica majoritária no segmento da agricultura familiar (IPARDES, 2005).

Verificou-se, também, uma significativa concentração dos problemas tecnológicos, onde os mesmos corresponderam a mais da metade das ocorrências de problemas citados, os quais foram classificados em quatro grupos, a saber: 1) pragas e doenças; 2) baixa produção/produtividade; 3) manejo e conservação do

solo inadequados; 4) melhoramento genético e/ou material propagativo inadequado (IPARDES, 2005).

#### **9.2.4 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Programa Nacional de Alimentação Escolar**

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, é órgão responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação, e dentre estas políticas encontra-se a Lei nº 11.947/2009. O FNDE é uma autarquia federal, instituída pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969.

A Política Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, é uma política pública de estímulo para a aquisição de produtos da agricultura familiar na alimentação escolar, sendo imposta pela Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, e regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, e dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE (FNDE, 2015).

O PNAE é um dos programas do FNDE, seus recursos financeiros provêm do Tesouro Nacional e estão assegurados no Orçamento da União. O FNDE realiza a transferência financeira às entidades executoras em contas correntes específicas abertas pelo próprio FNDE, sem necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento (FNDE, 2015).

A Lei nº 11.947/2009, dispõe que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal, pelo FNDE para o PNAE, deve ser utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas (LEI nº 11.947/2009).

### 9.3 MATERIAIS E MÉTODOS

#### 9.3.1 Universo e amostra de pesquisa

O universo de pesquisa compreendeu doze municípios lindeiros do lago do Itaipu no Paraná, sendo: Foz do Iguaçu, Santa Terezinha de Itaipu, São Miguel do Iguaçu, Itaipulândia, Missal, Santa Helena, São José das Palmeiras, Entre Rios do Oeste, Pato Bragado, Marechal Cândido Rondon, Mercedes e Guaira, cada um com características econômicas e sociais distintas, e apresentando situações dicotômicas, embora todos possuam seus respectivos IDHM equiparados.

Como exemplo o município de Entre Rios do Oeste possui 25,80% da população total ocupada menor que Foz do Iguaçu que possui uma ocupação de 27,49% da população total, porém se inverte quando confrontado com o valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar, por situação do domicílio rural, que em Entre Rios do Oeste é 35,35% maior que do município de Foz do Iguaçu, e o valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar, por situação do domicílio urbana, é 5,20% maior que o de Foz do Iguaçu (IBGE Cidades, 2010).

Outro exemplo é a relação entre grau de urbanização e grau de ruralidade, onde há situações da predominância significativa da urbanização, como é o caso dos municípios de Foz do Iguaçu, Guaíra, Santa Terezinha de Itaipu e Marechal Cândido Rondon, onde esta mesma situação se inverte em relação aos outros municípios.

A definição dos municípios que compuseram o universo de pesquisa foi com base nas características econômicas e sociais existentes entre eles, bem como em uma rota que possibilita coordenar as visitas, para a coleta de dados, de forma adequada e eficiente, com vistas a efetivar os protocolos de pedido de informação.

A amostragem compreendeu os dados secundários que são levantados nos 12 municípios que compõem o universo de pesquisa, documentos estes que apresentam tanto as transferências de recursos do FNDE, quanto as chamadas



públicas dos municípios nos anos de 2010, 2011, 2012 e 2013, sendo que o intervalo foi considerado para coincidir com o último Plano Plurianual, já executado pelos respectivos municípios.

### 9.3.2 Coleta e tabulação dos dados

A fase inicial compreendeu identificar os repasses do FNDE aos respectivos municípios no período de 2010 a 2013, referente aos programas do PNAE, sendo que estes valores foram identificados junto ao portal do FNDE, conforme apresentados na tabulação na tabela 22.

TABELA 22 - Repasses do FNDE no âmbito da PNAE aos municípios

Municípios	ano de referência			
	2010	2011	2012	2013
Foz do Iguaçu	1.816.920,00	1.777.500,00	2.286.840,00	2.627.604,00
Santa Terezinha de Itaipu	159.960,00	158.400,00	185.304,00	206.820,00
São Miguel do Iguaçu	190.680,00	181.140,00	201.936,00	232.820,00
Itaipulândia	90.300,00	158.400,00	185.304,00	206.820,00
Missal	82.800,00	75.600,00	95.508,00	117.300,00
Santa Helena	188.460,00	186.120,00	227.928,00	227.200,00
São José da Palmeiras	31.860,00	33.000,00	37.140,00	43.720,00
Entre Rios do Oeste	42.840,00	41.160,00	45.816,00	48.080,00
Pato Bragado	42.480,00	49.440,00	47.424,00	60.460,00
Marechal Cândido Rondon	288.300,00	284.220,00	308.040,00	375.672,00
Mercedes	45.600,00	46.080,00	54.816,00	61.880,00
Guaíra	204.000,00	219.960,00	239.292,00	293.988,00

FONTE: Tabulado à partir dos dados do sitio do FNDE

A etapa seguinte foi a identificação dos processos abertos pelos municípios no período de 2010 a 2013, referentes a aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE.

Estes dados foram coletados por meio de pedido de acesso a informação protocolado nos municípios, e no caso de informações não retornadas pelos mesmos, por meio do portal do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Os resultados seguem tabulados na tabela 23.

TABELA 23 - Processos abertos no período de 2010 a 2013 no âmbito do PNAE

Municípios	ano de referência			
	2010	2011	2012	2013
Foz do Iguaçu	575.437,60	438.446,15	467.469,25	874.606,18
Santa Terezinha de Itaipu	23.691,64	57.084,15	67.021,40	46.630,30
São Miguel do Iguaçu	142.838,70	179.381,50	58.450,00	124.324,00
Itaipulândia	23.677,50	53.718,00	42.360,00	52.363,00
Missal	26.466,00	24.204,00	34.967,50	40.064,50
Santa Helena	86.585,00	2.760,00	104.335,60	109.552,40
São José da Palmeiras	12.035,00	25.615,00	17.466,10	19.409,45
Entre Rios do Oeste	8.999,00	19.027,50	15.800,00	17.617,75
Pato Bragado	18.597,50	38.337,50	30.065,00	41.112,00
Marechal Cândido Rondon	76.372,50	160.145,00	105.922,45	172.474,00
Mercedes	13.692,10	16.316,20	18.716,20	20.956,10
Guaira	60.242,25	85.172,37	67.749,50	104.917,00

FONTE: Tabulado à partir do dados dos processos enviados pelos municípios e coletado nos portais de transparência

A tabela 24 apresenta a fonte da coleta de dados dos processos abertos pelos municípios, que se deu tanto por meio do pedido de acesso a informação, identificado como *pedido* quanto pela busca no portal do Tribunal de contas do Estado do Paraná, identificado como *portal*.

TABELA 24 - Identificação da fonte de dados dos processos abertos

Municípios	ano de referência			
	2010	2011	2012	2013
Foz do Iguaçu	Portal	portal	portal	portal
Santa Terezinha de Itaipu	Pedido	portal	portal	pedido
São Miguel do Iguaçu	Pedido	pedido	pedido	portal
Itaipulândia	Portal	portal	portal	portal
Missal	Pedido	pedido	pedido	pedido
Santa Helena	Portal	pedido	portal	pedido
São José da Palmeiras	Portal	portal	portal	portal
Entre Rios do Oeste	Portal	portal	portal	portal
Pato Bragado	Portal	portal	portal	portal
Marechal Cândido Rondon	Portal	portal	portal	portal
Mercedes	Pedido	pedido	pedido	pedido
Guaira	Portal	portal	portal	portal

No caso da coleta por meio do portal, a identificação dos processos se deu pela identificação do município, o período de 01/01/2010 a 31/12/2013, e o objeto do processo que tivesse ao menos um dos seguintes termos: PNAE; FNDE; agricultura familiar; merenda escolar; gêneros alimentícios. Feita a busca, foram utilizados todos os processos referentes a compra de gêneros alimentícios para a merenda escolar, por meio de recursos repassados pelo FNDE no âmbito da PNAE,

e em todos os casos identificados os processos utilizados pelos municípios foram por meio da chamada pública.

### 9.3.3 Técnicas e ferramentas

Foram construídos o indicador de eficiência ( $I_e$ ), a régua de eficiência, a fórmula para o cálculo dos coeficientes dos níveis dos indicadores de eficiência ( $C_{I_e}$ ), e a fórmula para o cálculo do valor do respectivo nível do indicador de eficiência ( $V_{I_e}$ ), que se quer encontrar.

O valor do indicador de eficiência ( $I_e$ ) se dá pela razão entre o valor aplicado pelo município ( $V_{mun}$ ) e o valor total repassado pelo FNDE ao município ( $V_{FNDE}$ ). Assim o resultado sempre será um número entre 0,0000 e 1,0000.

$$I_e = \frac{V_{mun}}{V_{FNDE}} \quad (1)$$

Para a construção da régua de eficiência foram considerados os valores totais repassados pelo FNDE (máximo) e o percentual (30%), definido como piso em lei (mínimo). Os valores entre zero e menor que o mínimo são considerados como intervalo de eficiência nula, igual ou acima do mínimo até o máximo são considerados como de intervalo eficiência. A figura 2 apresenta o escopo da régua de eficiência.

	nulo	mínimo	máximo
Valores		intervalo de eficiência nula	intervalo de eficiência
Coeficientes	0,0000	0,0001      0,2999	0,3000      1,0000

FIGURA 2 - Régua de eficiência na aplicação dos repasses do FNDE no âmbito da PNAE

Dentro do intervalo de eficiência são definidos os níveis dos indicadores de eficiência por meio de coeficientes, porém como cada município possui características próprias de produção na agricultura familiar, o que interfere no consumo por parte dos município, bem como nos repasses do FNDE, torna-se necessário que as análises sejam feitas conforme as necessidades de análise de cada município.

A definição da quantidade de níveis será conforme a necessidade de análise, e para tanto foi criada a fórmula para o cálculo dos coeficientes dos indicadores de eficiência, apresentada na fórmula 2.

$$C_{I_e} = I_{min} + \left( n \left( \frac{\left( \frac{V_{max} - V_{min}}{N} \right)}{V_{max}} \right) \right) \quad (2)$$

Onde  $C_{I_e}$  é o resultado do coeficiente do indicador de eficiência do nível que se quer encontrar,  $I_{min}$  é o valor do indicador mínimo exigido por lei,  $n$  é o nível do indicador que se quer encontrar o valor,  $V_{max}$  é o valor máximo que se pode alcançar e  $N$  é a quantidade total de níveis desejados.

Definido os coeficientes dos níveis de avaliação torna-se necessário identificar os respectivos valores da cada nível, podendo ser utilizada a fórmula 3, para o cálculo do valor do respectivo nível do índice de eficiência que se quer encontrar ( $V_{I_e}$ ).

$$V_{I_e} = V_{min} + \left( n \left( \frac{V_{max} - V_{min}}{N} \right) \right) \quad (3)$$

Onde  $V_{I_e}$  é o resultado do valor do índice de eficiência que se quer encontrar,  $V_{min}$  é o valor mínimo exigido pela lei,  $n$  é o nível que se quer encontrar o valor,  $V_{max}$  é o valor máximo que se pode alcançar e  $N$  é a quantidade total de níveis.

### 9.3.4 Testes e análises

Os testes compreendem três fases, a primeira trata da realização do cálculo dos indicadores de eficiência ( $I_e$ ), onde os resultados são respectivos aos valores de repasses do FNDE e a abertura dos processos no âmbito da PNAE de cada município. Na sequência são calculados os coeficientes dos níveis desejados para a régua de eficiência, finalizando com a aplicação dos resultados do  $I_e$  na régua, para então identificar os resultados alcançados. Especificamente para esta pesquisa, os resultados dos coeficientes são os mesmos para todos os municípios.

Por se tratar de uma análise agrupada entre os municípios, bem como a comparação ocorre entre eles, foram definidos quatro níveis ( $N_n$ ), para a régua de eficiência, sendo os resultados classificados como:  $N_1$  = baixo;  $N_2$  = médio;  $N_3$  = alto; e  $N_4$  = excelente, que são os mesmos para todos os municípios.

A distinção dos níveis se deu para destacar o grau de eficiência de cada município, visto que a variação da eficiência se dá de 0,3000 até 1,000, não cabendo identificar como no mesmo grupo de eficiência resultados que se encontrem nos extremos desse limite. Em relação a quantidade de níveis, é livre com base nas necessidades do avaliador e no que se quer observar, neste caso optou-se por uma distinção simples, apenas para agrupar de forma mais clara e adequada os diversos resultados de eficiência que se pode alcançar.

Os resultados do  $C_{I_e}$  seguem apresentados na figura 3. Para finalizar a construção da régua de eficiência foram calculados os respectivos valores dos níveis dos índices de eficiência  $V_{I_e}$ , sendo os resultados diferentes para cada município.

	Nulo	Mínimo		Máximo				
Valores		eficiência nula		níveis de eficiência				
coeficientes	0,0000	0,0001	0,2999	0,3000	0,4750	0,6500	0,8250	1,0000
Níveis				$N_1$		$N_2$	$N_3$	$N_4$

FIGURA 3 - Régua de eficiência utilizada nos testes e análises

Os coeficientes dos níveis do indicador de eficiência são os mesmos para todos, porém cada município tem seu respectivo valor de repasse do FNDE, bem

como diferentes valores de processos abertos no âmbito do PNAE, e assim cada município pode possuir sua própria régua e eficiência para análises individuais.

#### 9.4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

No total, foram realizadas 12 aplicações de recursos para cada período pelos municípios, totalizando 48 aplicações analisadas. A tabela 25 apresenta os resultados individuais dos indicadores, alcançados com a aplicação da régua de eficiência, e observa-se que houve uma alta oscilação entre eficiência excelente e eficiência nula nos municípios dentro do período analisado.

A importância em analisar um conjunto de dados de diferentes municípios se reflete no resultado alcançado em 2011 pelo município de São Miguel do Iguaçu, visto que dos repasses do FNDE, quase que a totalidade foram aplicados pelo município, conforme o resultado de 0,9903 para o indicador. Este resultado sinaliza para o gestor público a necessidade de avaliar e identificar o que possibilitou alcançar este resultado, e viabilizar para que seja replicado nos períodos futuros.

A mesma lógica deve ser aplicada para o município de Santa Helena, no período de 2011, para identificar as deficiências ou problemas que contribuíram para o resultado de eficiência nula de 0,0148, e conseqüentemente eliminar as deficiências para que não ocorram em períodos futuros.

TABELA 25 - Resultados individuais dos indicadores

Município	resultado dos indicadores			
	2010	2011	2012	2013
Foz do Iguaçu	0,3167	0,2467	0,2044	0,3329
Santa Terezinha de Itaipu	0,1481	0,3604	0,3617	0,2255
São Miguel do Iguaçu	0,7491	0,9903	0,2894	0,5340
Itaipulândia	0,2622	0,3391	0,2286	0,2532
Missal	0,3196	0,3202	0,3661	0,3416
Santa Helena	0,4594	0,0148	0,4578	0,4822
São José da Palmeiras	0,3777	0,7762	0,4703	0,4439
Entre Rios do Oeste	0,2101	0,4623	0,3449	0,3664
Pato Bragado	0,4378	0,7754	0,6340	0,6800
Marechal Cândido Rondon	0,2649	0,5635	0,3439	0,4591
Mercedes	0,3003	0,3541	0,3414	0,3387
Guaíra	0,2953	0,3872	0,2831	0,3569

Das aplicações analisadas 27,08% se enquadraram como de eficiência nula, ou seja, não cumpriram o mínimo de 30% estipulado pela Lei nº 11.947/09, 54,17% se enquadraram como uma eficiência baixa, 8,33% com eficiência média, 8,33% com eficiência alta, e apenas 2,09% com eficiência excelente, que é o nível em que o município aplica a totalidade, ou quase, dos recursos repassados pelo FNDE.

Os resultados individuais alcançados com a aplicação da régua de eficiência seguem apresentados na tabela 26.

TABELA 26 - Resultados individuais da régua de eficiência

Município	resultado da aplicação da régua de eficiência			
	2010	2011	2012	2013
Foz do Iguaçu	baixa	nula	Nula	baixa
Santa Terezinha de Itaipu	nula	baixa	baixa	Nula
São Miguel do Iguaçu	alta	excelente	Nula	média
Itaipulândia	nula	baixa	Nula	Nula
Missal	baixa	baixa	baixa	baixa
Santa Helena	baixa	Nula	baixa	média
São José da Palmeiras	baixa	alta	baixa	baixa
Entre Rios do Oeste	nula	baixa	baixa	baixa
Pato Bragado	baixa	alta	média	alta
Marechal Cândido Rondon	nula	média	baixa	baixa
Mercedes	baixa	baixa	baixa	baixa
Guaíra	nula	baixa	nula	baixa

Estes resultados individuais possibilitam ao gestor público identificar a ocorrência de falhas na aplicação da política pública do PNAE, e embora não se possa apresentar quais foram estas falhas, identifica os períodos com maior e menor eficiência. Dessa forma, possibilita ao gestor avaliar quais foram as falhas que ocorreram no processo em relação aos períodos de eficiência nula, e por consequência poderá despender seus esforços em análises bem direcionadas as falhas no processo.

Comparando os resultados dos períodos do município de Guaíra, é evidente a alternância entre eficiência nula e eficiência, apresentando como foco de análise a identificação do que ocorreu nos períodos de 2010 e 2011 que gerou a eficiência nula no processo, e buscar corrigir para que não se replique em períodos futuros.

Com os resultados dos indicadores, baseados na média do período, é possível construir um *ranking* dos municípios que foram mais eficientes na aplicação dos recursos repassados pelo FNDE. Destaca-se que Guaíra, Santa Helena e Santa Terezinha de Itaipu se enquadram com eficiência nula, ocupando as três últimas posições, conforme apresenta a tabela 27.

TABELA 27 - Ranking dos resultados sobre a média de 2010-2013

Posição	Município	$\mu$ :2010-2013	Resultado da régua sobre a média ( $\mu$ )
1°	Missal	0,6407	média
2°	São Miguel do Iguaçu	0,6318	média
3°	Marechal Cândido Rondon	0,5170	média
4°	Entre Rios do Oeste	0,4078	baixa
5°	Pato Bragado	0,3536	baixa
6°	São José da Palmeiras	0,3459	baixa
7°	Mercedes	0,3369	baixa
8°	Foz do Iguaçu	0,3336	baixa
9°	Itaipulândia	0,3306	baixa
10°	Guaíra	0,2752	eficiência nula
11°	Santa Helena	0,2739	eficiência nula
12°	Santa Terezinha de Itaipu	0,2708	eficiência nula

Pode-se avaliar (tabela 27) que os resultados de eficiência alta e excelente não são alcançados, resumindo a avaliação aos resultados de 25% de eficiência nula, 25% de eficiência média e 50% de eficiência baixa.

Os resultados do período dos municípios de Guaíra, Santa Helena e Santa Terezinha de Itaipu, mostram que as chamadas públicas não conseguiram efetivar o mínimo exigido na Lei nº 11.947/2009, evidenciando a eficiência nula.

Estes primeiros resultados são significativos, visto que a fase de contrato nunca terá o seu valor total superior ao valor total da fase de edital, bem como o valor total da fase de execução do contrato nunca será superior ao valor total à fase de contrato, equivalendo afirmar que será impossível alcançar a eficiência na aplicação dos recursos do FNDE se o processo iniciar com eficiência nula, já na primeira fase de edital.

## 9.5 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância em desenvolver e implementar políticas públicas para a agricultura familiar é latente, bem como é importante que se possa avaliar se realmente estão sendo eficientes, e atingindo seus objetivos ambientais, sociais, e econômicos.

O uso da régua de eficiência possibilita aos agricultores familiares, gestores dos municípios, e demais interessados, uma avaliação da eficiência alcançada pela



aplicação dos recursos repassados pelo FNDE, dentro de um período ou em situações individuais de análise.

De posse dos resultados da régua de eficiência, é necessário identificar o que motivou os municípios que obtiveram as melhores posições, quais foram suas práticas para alcançarem estes resultados, bem como avaliar onde os municípios com os menores resultados estão falhando.

A identificação destas ações pode auxiliar os gestores públicos a focarem suas atenções na aplicação dos recursos, e na elaboração de políticas públicas. A importância da aplicação da régua de eficiência está em apresentar resultados simplificados, de fácil compreensão por todos os interessados na política pública do PNAE.

Também é importante que se avalie a rede de cooperação da política pública, ou seja, os agentes públicos, as unidades de agricultura familiar, as organizações de agricultores, os consumidores, entre outros envolvidos, identificando sua interdisciplinaridade, troca de experiências e a forma como se organizam para efetivarem a política pública do PNAE.

Deve-se considerar que a comparação, desta pesquisa, foi feita com base nos processos abertos (fase de edital), e que estes processos podem sofrer alterações nos contratos firmados para preços menores do que o estipulado no edital de abertura, devido a concorrência, bem como após a efetivação do contrato, o município pode não consumir a totalidade do contrato firmado com a agricultura familiar.

Neste momento foi avaliado a fase de edital, ficando as duas próximas fases como indicação para continuidade da pesquisa e utilização da régua de eficiência, visto a importância em apresentar que somente é possível concluir a eficiência da política pública quando identificado o valor efetivamente consumido pelo município em relação aos repasses do FNDE.

Não é possível identificar as causas dos resultados de eficiência nula e eficiência alcançada pelos municípios, visto que cada um tem suas características próprias de gestão pública, economia local, e organização no escoamento da produção local da agricultura familiar. E, também, a eficiência nula pode estar associada a elementos que não estão sob o controle da gestão pública, como a

concorrência de preços, em que pode ser economicamente inviável ao agricultor fornecer seus produtos para o ente público.

Com base nos resultados de eficiência, este pode ter sido alcançado pelo município devido a proximidade da gestão pública com os agricultores familiares locais, seja de uma forma direta ou através de organizações de agricultores como cooperativas, associações, sindicatos, entre outros.

O fato é que a identificação destes elementos, também é importante, e vale um destaque para que seja dada continuidade a pesquisa, avaliando a relação existente entre os elementos que compõem o contexto da agricultura familiar, ou seja a gestão pública com todos os seus envolvidos, e a agricultura familiar, sejam individuais ou por meio de organizações.

Aplicar o máximo dos repasses do FNDE significa distribuir estes recursos aos agricultores familiares, o que estimula a produção local, e por consequência os municípios obterão melhores resultados em outros indicadores sociais e econômicos.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Muito além da economia verde**. São Paulo: Editora Abril, 2012.

BAUMAN, Zygmunt. **Identidade: Entrevista a Benedetto Vecchi**. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 2005.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: O que é - O que não é?** Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

BRANDENBURG, Alfio. **Agricultura familiar, ONGs e desenvolvimento sustentável**. Curitiba: Editora da UFPR, 1999.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura - O poder da identidade**. Tradução: Klauss Brandini Gerhardt. vol. 2, 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CONESA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil - Indicadores e monitoramento das constituições de 1988 aos dias atuais**. Brasília: Novembro de 2010.

DE MAIO, Jennifer L. ***The Political Economy of Space: Spatial Structure and Identity Politics***. Urbana: Urban Affairs and Public Policy. Volume XIV, December 10, 2013.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Agricultura Familiar: Aquisição de produtos da agricultura familiar para o programa nacional de alimentação escolar**. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/agricultura-familiar>. Acessado em 16 out. 2014.

GALLEGO-ÁLVAREZ, Isabel; GALINDO-VILLARDÓN, Ma. Purificación; RODRÍGUES-ROZA, Miguel. ***Evolution of sustainability indicator worldwide: A study from the economic perspective based on the X-STATIC method. Ecological Indicators***. In journal home page: [www.elsevier.com/locate/ecolind](http://www.elsevier.com/locate/ecolind). Volume 58, November 2015, Pages 139–151 - DOI: [10.1016/j.ecolind.2015.05.025](https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2015.05.025).

HENNERON, Ludovic; BEMARD, Laetitia; HEDDE, Mickaël; PELOSI, Céline; VILLENAVE, Cécile; CHENU, Claire; BERTRAND, Michel; GIARDIN, Cyril; BLANCHART, Eric. ***Fourteen years of evidence for positive effects of conservation agriculture and organic farming on soil life***. *Agronomy for Sustainable Development: January 2015, Volume 35, Issue 1, pp 169-181* - DOI: [10.1007/s13593-014-0215-8](https://doi.org/10.1007/s13593-014-0215-8).

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006: Agricultura Familiar - Primeiros Resultados - Brasil, Grande Regiões e Unidades da Federação**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Identificação de gargalos tecnológicos da agricultura familiar: subsídios e diretrizes para uma política pública - Levantamento das demandas tecnológicas e sugestões de diretrizes de políticas públicas**. Sumário Executivo. Curitiba: IPARDES, 2005.

JIANG, Zhong-Guan; BROSSE, Sébastien; JUANG, Xiao-Ming; ZHANG, E. ***Measuring ecosystem degradation through half a century of fishspecies introductions and extirpations in a large isolated lake***. *Ecological Indicators*. In journal home page: [www.elsevier.com/locate/ecolind](http://www.elsevier.com/locate/ecolind). Volume 58, November 2015, Pages 104–112 - DOI: [10.1016/j.ecolind.2015.05.040](https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2015.05.040)

LEFEBVRE, Marianne; LANGRELL, Stephen R. H.; GOMEZ-Y-PALOMA, Sergio. ***Incentives and policies for integrated pest management in Europe: a review***. *Agronomy for Sustainable Development: January 2015, Volume 35, Issue 1, pp 27-45* - DOI: [10.1007/s13593-014-0237-2](https://doi.org/10.1007/s13593-014-0237-2).

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn; BORBA, Julian. ***Different participatory experiences, different participants? A study of direct democracy initiatives in the State of Santa Catarina, Brazil***. Urbana: Urban Affairs and Public Policy. Volume XIV, December 10, 2013.

MAGALHÃES, Daniela Rocha; *et. al.* **Assistência social, comunicação social e segurança alimentar como direitos**. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010.

NOE, Egon; ALROE, Hugo F. ***Sustainable agriculture issues explained by differentiation and structural coupling using social systems analysis***. *Agronomy for Sustainable Development: January 2015, Volume 35, Issue 1, pp 133-144 - DOI: [10.1007/s13593-014-0243-4](https://doi.org/10.1007/s13593-014-0243-4)*.

STEVENSON, William J. **Estatística aplicada à administração**. Tradução: Alfredo Alves de Farias. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1981.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável: idéias sustentáveis**. Organização: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. 1ª impressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TARSI, Helena. ***Citizens' participation in the urban regeneration of informal settlements: policy innovations and their limits in the Nova Constituinte neighborhood in the city of Salvador, Brazil***. *Urbana: Urban Affairs and Public Policy*. Volume XV, November 15, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Mural de Licitações - Relatório: Consulta as licitações municipais**. Disponível em [http://servicos.tce.pr.gov.br/servicos/srv\\_exibirRelatorios.aspx?t=33](http://servicos.tce.pr.gov.br/servicos/srv_exibirRelatorios.aspx?t=33)>. Acessado em 20 jun. 2015.

## 10 EFICIÊNCIA DOS MUNICÍPIOS NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FNDE NO ÂMBITO DA PNAE

### RESUMO

O objetivo geral foi realizar análises quantitativas da eficiência alcançadas pelos municípios na aplicação dos recursos destinados pelo FNDE para aquisição de gêneros alimentícios no âmbito da política pública do PNAE, com o uso de indicadores e da régua de eficiência tratada no capítulo VI identificando os municípios mais eficientes nas fases de edital, contrato e realização. O estudo se desenvolveu com foco à responder: *Qual a eficiência alcançada pelos municípios na aplicação dos recursos destinados pelo FNDE, para aquisição de gêneros alimentícios no âmbito da política pública do PNAE?* A pesquisa se caracterizou pela tipologia descritiva, sob desenvolvimento indutivo, abordagem qualitativa e com desígnio de pesquisa pura, utilizando indicadores e a régua de eficiência, apresentada no capítulo 9, para os resultados e análises. Conclui-se que a eficiência na aplicação da política pública do PNAE não tramita apenas nas exigências legais dos processos, mas pelo estímulo da participação da agricultura familiar no fornecimento de seus produtos, e principalmente na realização dos contratos.

**Palavras-chave:** Política pública. PNAE. FNDE. Eficiência. Agricultura familiar.

### ABSTRACT

*The overall objective was to perform quantitative analysis of efficiency achieved by the municipalities in the implementation of the resources allocated by the ENDF for purchase of food within the public policy of the PNAE, with the use of indicators and the ruler efficiency dealt with in Chapter VI identifying the most municipalities efficient in phases notice, contract and fulfillment. The study was developed with a focus to answer: What is the efficiency achieved by the municipalities in the implementation of the resources allocated by the ENDF for the purchase of food within the public policy PNAE? The research was characterized by descriptive type under development inductive, qualitative and pure research design approach using indicators and ruler efficiency, presented in Chapter 9, for the results and analysis. It is concluded that the efficient implementation of PNAE of public policy not only clears the legal requirements of the processes, but by stimulating the participation of family farming in the supply of their products, especially in the realization of the agreements.*

**Keywords:** Public Policy. PNAE. FNDE. Efficiency. Family farming.

### 10.1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento e implementação de condições sociais e econômicas de igualdade estão entrelaçadas com o conjunto de procedimentos criados pela e para

a sociedade, sendo estes procedimentos representados por políticas públicas de acesso, o que justifica uma necessidade de acompanhamento constante dessas políticas (LUCHMANN e BORBA, 2013).

Assim, a pesquisa se desenvolveu no contexto de avaliação da eficiência na aplicação de recursos públicos no ambiente da agricultura familiar por meio da política pública de acesso do PNAE. Esta política pública incentiva o consumo de produtos originários da agricultura familiar, e por consequência o escoamento da produção local e a diversidade de produtos disponíveis para o consumo.

Os entes públicos aplicam a política pública do PNAE por meio de processos de compra de gêneros alimentos oriundos da agricultura familiar, onde devem consumir no mínimo 30% dos recursos destinados pelo FNDE aos municípios para compra de alimentos para o sistema público de educação básica, filantrópica e entidades comunitárias.

Os processos de compra se dão em três fases distintas: 1ª) fase de edital; 2ª) fase de contrato; e 3ª) fase de realização do contrato. Por serem fases inter-relacionadas, há de se considerar que a avaliação deva ocorrer em ambas, quantificando os resultados individuais bem como a evolução desses resultados.

Neste contexto teve-se como problemática de pesquisa: *Qual a eficiência alcançada pelos municípios na aplicação dos recursos destinados pelo FNDE, para aquisição de gêneros alimentícios no âmbito da política pública do PNAE?*

Com a intenção de responder o problema de pesquisa, delimitou-se como objetivo geral realizar análises quantitativas da eficiência alcançadas pelos municípios na aplicação dos recursos destinados pelo FNDE para aquisição de gêneros alimentícios no âmbito da política pública do PNAE, com o uso de indicadores e da régua de eficiência, tratada no capítulo VI, identificando os municípios mais eficientes nas fases de edital, contrato e realização.

A régua de eficiência identifica a eficiência alcançada por parte dos municípios na aplicação da política pública, considerando os valores investidos e os valores realizados.

Os resultados identificam a eficiência alcançada, por parte dos municípios, na aquisição de gêneros alimentícios, oriundos da agricultura familiar, aos percentuais mínimos estabelecidos por lei, podendo, ainda, contemplar a ampliação da participação das unidades de agricultura familiar nos processos de chamada pública.

O estudo se justifica por se qualificar como uma prestação de acessibilidade de informações de caráter inclusivo, fomentando a possibilidade de avaliação da política pública pelos envolvidos no processo, com ênfase na qualidade desta participação nas fases de edital, contrato e realização.

## 10.2 ESTUDOS SIMILARES RELACIONADOS A PESQUISA

Ribeiro (2005) desenvolveu um método para avaliação do desempenho da política pública no meio ambiente, considerando os países em desenvolvimento, com o objetivo de apresentar mecanismos de avaliação apropriados à realidade ambiental e socioeconômica, e seus resultados indicaram que o modelo foi satisfatório, coerente e de fácil aplicação, o que permitiu a identificação de pontos críticos decorrentes da implementação da política pública em estudo.

Yee e Ralisch (2005) avaliaram a eficiência da política pública de reflorestamento de palmito na década de 70, no litoral paranaense, com recursos captados sob a aplicação da Lei nº 5.106/66 e Decreto-lei n. 1.134/70, numa abordagem florestal, e concluíram que houve um superdimensionamento da quantidade de plantas empregadas nos projetos, chegando a uma densidade de plantio de 5.000 árvores/ha, propiciando condições para o desvio dos recursos.

Também foi avaliada a eficiência na gestão de recursos naturais renováveis no Estado do Paraná na abordagem de impactos econômicos e ambientais, baseando-se em um estudo de caso em áreas com incentivos malsucedidos e fraudes não esclarecidas, e os resultados apontaram que as áreas pesquisadas são viciadas, com sobreposições de títulos dominiais e litígios possessórios (YEE e RALISCH, 2007).

Marins e Matsukura (2009) buscaram identificar as políticas públicas implementadas a partir das diretrizes nacionais para a educação inclusiva na rede regular, de acordo com a percepção dos gestores da área de educação especial de cidades-pólo do Estado de São Paulo, e concluíram que na esfera municipal há o conhecimento da legislação acerca das diretrizes nacionais, há formação,

capacitação continuada e apoio para professores, além de transporte, acessibilidade e alguns materiais para o atendimento da educação especial no ensino regular.

Em uma análise do processo de implementação de uma política de avaliação institucional participativa da secretaria municipal de educação de Campinas para as escolas do ensino fundamental, por Mendes (2011), evidenciou-se a complexidade do processo de implementação de políticas, devido as inter-relações de seus atores envolvidos, confirmando, assim, que a implementação da política é marcada e demarcada pelas influências de todos os atores e das próprias instituições.

Diniz, Machado e Moura (2014) analisaram as características do Programa Brasil Alfabetizado (PBA), em municípios do Estado do Ceará que aderiram ao programa, selecionando, mediante critérios estatísticos de representatividade, 15 municípios do Estado que aderiram ao programa, e os resultados possibilitaram observar necessidades de fortalecimento quanto ao PBA, sendo: formação contínua de seus alfabetizadores; criação de programas para portadores de deficiência visual e auditiva; aprimoramento do acompanhamento das coordenações dos cursos; e combate aos altos índices de evasão por parte dos alunos matriculados.

Souza e Carneiro (2014) estudaram e analisaram o papel político e pedagógico dos docentes da 7ª Coordenadoria Regional de Educação do Município do Rio de Janeiro que participaram e avaliaram a política educativa "Projeto Realphabetização (2009-2010)".

O estudo sinalizou que os docentes não estão acostumados a participar de avaliações de projetos políticos-pedagógicos, e também sinalizou as contribuições do paradigma da avaliação emancipatória, pontuando os benefícios da avaliação política feita pelos agentes envolvidos diretamente no processo.

Ferreira e Oliveira (2015) se propuseram a refletir a atuação do Programa para os ex-bolsistas, e para tanto, se fez necessário analisar a política de acesso e permanência ao Ensino Superior no contexto da reforma do Estado brasileiro, na perspectiva dos organismos multilaterais, fundamentalmente o Banco Mundial, além dos efeitos da reforma do Estado brasileiro defendida e implantada nos últimos governos por meio das Políticas de acesso ao Ensino Superior, e evidenciaram as dificuldades e desafios vivenciados pelos egressos do ProUni, bem como a política pública de acesso ao Ensino Superior, no Programa, tem permitido a população de baixa renda o ingresso no ensino superior.



Os achados de um estudo de avaliação do SISVAN, como instrumento para o planejamento, gestão e avaliação de ações de alimentação e nutrição na atenção básica do SUS, evidenciou que a maior parte dos responsáveis não utiliza as informações para o planejamento, a gestão e a avaliação da alimentação e nutrição, e que o SISVAN não é utilizado em seu potencial, bem como as informações geradas não têm sido empregadas para o planejamento, a gestão e a avaliação das políticas públicas no contexto dos serviços de nutrição na atenção básica no SUS (ROLIM *et.al.*, 2015).

Andrade e Diniz (2015) discutiram a importância de se prever a obtenção das informações necessárias para a avaliação de políticas públicas durante a fase de formulação, e concluíram que, apesar da impossibilidade de se fazer uma previsão completa das informações necessárias na fase de formulação, há ganhos para o processo de avaliação se ele for inserido na dinâmica de formulação e implementação das políticas públicas.

### 10.3 MATERIAIS E MÉTODOS

A necessidade de descrição das características e fenômenos, identificados nas variáveis observadas, bem como das características dos grupos observados, definiram esta pesquisa como descritiva (GIL, 2010). Quanto ao desenvolvimento se caracterizou como indutiva, partindo de observações particulares para uma compreensão geral (MARCONI e LAKATOS, 2010).

Foi quantitativa devido a mensuração dos fenômenos nas variáveis em relação a eficiência alcançada pelos municípios nos processos de chamada pública, permitindo a realização de projeções e generalizações, viabilizando os testes de forma precisa, utilizando técnicas estatísticas, podendo "ser considerada mais do que apenas um meio de descrição racional; é, também, um método de experimentação e prova, pois é método de análise", Marconi e Lakatos (2010: 90).

Os municípios de: Foz do Iguaçu; Santa Terezinha de Itaipu; São Miguel do Iguaçu; Itaipulândia; Missal; Santa Helena; São José das Palmeiras; Entre Rios do Oeste Pato Bragado; Marechal Cândido Rondon; Mercedes; e Guaira, todos

localizados no extremo oeste do Paraná, formaram o universo pesquisado, considerando as características econômicas e sociais de cada um.

Os municípios que retornaram informações adequadas e completas para a tabulação e análise, que foram as respostas dos pedidos de acesso a informação, formaram a amostra de pesquisa.

O dados foram coletados por meio de pesquisa documental, que são os processos de chamadas públicas realizadas pelos municípios dentro do período delimitado para a avaliação. Foi utilizada a técnica de análise de conteúdo para identificação dos dados e informações necessárias para a tabulação e análise, nestes documentos.

A coleta de dados compreendeu a identificação e levantamento das chamadas públicas realizadas pelos respectivos municípios nos anos de 2010, 2011, 2012 e 2013, se referindo ao último Plano Plurianual executado pelos respectivos municípios.

A opção pelo levantamento das chamadas públicas foi baseada na Resolução CD/FNDE 26/2013, fazendo uma análise das modalidades, utilizadas pelos 12 municípios lindeiros, para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar no âmbito do PNAE, e a Chamada Pública foi identificada como a predominantemente utilizada.

Identificadas as chamadas públicas, foram solicitadas por meio do pedido de acesso a informação, cópias dos processos de cada Chamada Pública. O pedido de acesso a informação é garantido pela Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011.

Para as análises foi utilizada um indicador para medir as ocorrências das variáveis ao longo dos períodos considerados. O quadro 8 apresenta o indicador da avaliação, com sua descrição de medição e variação dos resultados.

<b>Indicador</b>	<b>descrição da medição</b>	<b>variação do indicador</b>
Indicador de avaliação da política pública <i>IAPP</i>	mede a aplicação da política pública nas fases de edital, contrato e realização.	$\{x \in \mathbb{R} / 0 \leq x \leq 1\}$ distribuído em níveis, sendo que quanto mais próximo de 1 melhor

QUADRO 8 - Identificação dos indicadores para o modelo de avaliação

O *IAPP* avalia a aplicação da política pública nas fases de edital, contrato e realização (quadro 8). Espera-se que os valores das três fases sejam o mais próximo possível uma da outra, representando uma alta interação entre os agentes

envolvidos nos processos de chamada pública, desde a fase de planejamento até a sua concretização. A avaliação do resultado do *IAPP* considerou as fases de edital, contrato e realização, em uma abordagem apresentada no quadro 9.

<b>fases</b>	<b>Definição</b>	<b>resultado do <i>IAPP</i></b>
edital	compreende a fase de organização interna da chamada pública, é a fase onde os responsáveis pelo processo determinam e divulgam os trâmites legais que todos os interessados no fornecimento dos produtos solicitados terão de cumprir para firmarem contrato com o ente público.	apresenta a relação entre o total dos valores solicitados em editais pelo ente público, em determinado período, e o total de repasses do FNDE no mesmo período.
contrato	compreende a fase em que já foram definidos os fornecedores, bem como é a fase onde efetivamente é assinado o contrato de fornecimento com o ente público.	apresenta a relação entre o total dos valores contratados pelo ente público, em determinado período, e o total de repasses do FNDE no mesmo período.
realização	compreende a fase de consumo do contrato firmado com os fornecedores, pelo ente público, é a fase onde efetivamente ocorre o pagamento do contrato.	apresenta a relação entre o total dos valores realizados/pagos pelo ente público, em determinado período, e o total de repasses do FNDE no mesmo período.

QUADRO 9 - Fases de avaliação para cálculo do *IAPP*.

Embora a fase de realização, seja a fase que economicamente tenha maior relevância para o agricultor, é importante destacar que a contratação o mais próximo possível do edital, e a realização o mais próximo possível do contrato, se torna relevante para uma correta organização da produção, e para que não ocorram desperdício de produção, ou excesso de produção que não possam ser escoados.

As observações consideraram o grupo de informações, que compreende 12 observações, que representam os 4 períodos analisados em relação aos 3 municípios, e considerou os resultados individuais do *IAPP*.

Para alcançar os resultados foi aplicada a régua de eficiência, tratada no capítulo 9, nas fases de edital, contrato e realização, considerando como resultado do *IAPP* o valor identificado no indicador de eficiência ( $I_e$ ).

O resultado do *IAPP* se dá pela média aritmética dos resultados encontrados nas fases de edital, contrato e realização avaliadas ( $I_e$ ), pela régua de eficiência, assim o resultado é representado por  $I_e = \{x \in R / 0 \leq x \leq 1\}$ , onde  $V_{mun}$  é o valor aplicado pelo município e  $V_{FNDE}$  é o valor total repassado pelo FNDE ao município.

O valor do indicador de eficiência ( $I_e$ ) se dá pela razão entre o valor aplicado pelo município ( $V_{mun}$ ) e o valor total repassado pelo FNDE ao município ( $V_{FNDE}$ ). Assim o resultado sempre será um número entre 0,0000 e 1,0000.

$$I_e = \frac{V_{mun}}{V_{FNDE}} \quad (1)$$

Para a construção da régua de eficiência foram considerados os valores totais repassados pelo FNDE (máximo) e o percentual (30%), definido como piso em lei (mínimo). Os valores entre zero e menor que o mínimo são considerados como intervalo de eficiência nula, igual ou acima do mínimo até o máximo são considerados como intervalo de eficiência.

A definição da quantidade de níveis no intervalo de eficiência, foi com base na necessidade de análise, e para tanto foi utilizada a fórmula 2, para o cálculo dos coeficientes dos indicadores de eficiência, sendo definindo 4 níveis de avaliação:  $N_1$  = baixo;  $N_2$  = médio;  $N_3$  = alto; e  $N_4$  = excelente.

$$C_{I_e} = I_{min} + \left( n \left( \frac{\left( \frac{V_{max} - V_{min}}{N_t} \right)}{V_{max}} \right) \right) \quad (2)$$

$C_{I_e}$  é o resultado do coeficiente do indicador de eficiência do nível que se quer encontrar,  $I_{min}$  é o valor do indicador mínimo exigido por lei,  $n$  é o nível do indicador que se quer encontrar o valor,  $V_{max}$  é o valor máximo que se pode alcançar e  $N_t$  é a quantidade total de níveis desejados.

Aplicando a fórmula 2, chegou-se aos valores dos intervalos dos níveis de eficiência, à saber:  $N_1 = \{x \in R / 0,30 < x \leq 0,4750\}$ ;  $N_2 = \{x \in R / 0,4750 < x \leq 0,6500\}$ ;  $N_3 = \{x \in R / 0,6500 < x \leq 0,8250\}$ ; e  $N_4 = \{x \in R / 0,8250 < x \leq 1\}$ . O resultado da construção da régua de eficiência é apresentada pela figura 4.

	nulo	mínimo		máximo				
valores		Eficiência nula		níveis de eficiência				
coeficientes	0,0000	0,0001	0,2999	0,3000	0,4750	0,6500	0,8250	1,0000
Níveis				$N_1$	$N_2$	$N_3$	$N_4$	

FIGURA 4 - Régua de eficiência utilizada nos testes e análises

A distinção dos níveis se deu para destacar o grau de eficiência de cada município, visto que a variação da eficiência se dá de 0,3000 até 1,000, não cabendo identificar como no mesmo grupo de eficiência há resultados que se encontrem nos extremos desse limite. Em relação a quantidade de níveis, é livre com base nas necessidades do avaliador em que se quer observar, neste caso optou-se por uma distinção simples, apenas para agrupar de forma mais clara e adequada os diversos resultados de eficiência que se pode alcançar.

Destaca-se que os coeficientes dos níveis do indicador de eficiência são os mesmos para todos, porém cada município tem seu respectivo valor de repasse do FNDE, bem como diferentes valores de processos abertos no âmbito do PNAE, e dessa forma cada município pode possuir sua própria régua de eficiência quando analisados individualmente.

Os procedimentos de avaliação compreenderam análises horizontais nos indicadores individuais, bem como no conjunto da amostra dos municípios, comparando a evolução dos resultados nas fases de edital, contrato e realização, identificando os melhores e piores resultados da régua de eficiência e do *IAPP*.

#### 10.4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A amostra para o *IAPP* se resumiu a três municípios, representando 25% do universo de pesquisa. Dentre as solicitações de informações, somente os municípios de Missal, Entre Rios do Oeste e Marechal Cândido Rondon apresentaram informações completas que possibilitaram a tabulação e análise dos dados.

A evolução dos resultados da régua de eficiência (tabela 28), no período de 2010 a 2013, mostra que para as fases de edital e contrato, o município de Marechal Cândido Rondon, obteve o melhor resultado (113,34%), seguido de Entre Rios do Oeste (74,39%) e Missal (6,88%).

Porém a fase de realização não acompanhou estas evoluções, embora a ordem dos municípios tenha permanecido a mesma, onde Marechal Cândido Rondon alcançou uma evolução de 98,47%, Entre Rios do Oeste 73,49% e Missal 6,88% (vide tabela 28).

TABELA 28 - Resultados do *IAPP* com a aplicação da régua de eficiência

Fases	Municípios	2010	2011	2012	2013	<i>IAPP</i>
Edital	Missal	0,3196	0,3202	0,3661	0,3416	0,3369
	Entre Rios do Oeste	0,2101	0,4623	0,3449	0,3664	0,3459
	Marechal Cândido Rondon	0,2152	0,5635	0,3439	0,4591	0,3954
contrato	Missal	0,3196	0,3202	0,3661	0,3416	0,3369
	Entre Rios do Oeste	0,2101	0,4623	0,3449	0,3664	0,3459
	Marechal Cândido Rondon	0,2152	0,5635	0,3439	0,4591	0,3954
realização	Missal	0,3196	0,3501	0,3661	0,3416	0,3443
	Entre Rios do Oeste	0,2101	0,2186	0,3449	0,3645	0,2845
	Marechal Cândido Rondon	0,2152	0,2183	0,2352	0,4271	0,2740

Distintamente, constatou-se que a evolução dos indicadores na fase de realização em relação às fases de edital e contrato, para o município de Marechal Cândido Rondon, apresenta eficiência nula na capacidade de realização (consumo) dos contratos firmados com o ente público.

Com relação ao município de Entre Rios do Oeste, a evolução do indicador apresentou eficiência nula expressiva em relação a fase de edital no período de 2010, e por consequência o *IAPP* geral, também, ficou abaixo do esperado.

O município de Missal foi o único que conseguiu manter a realização dos contratos em relação as fases de edital e contrato, destacando que em 2011, obteve uma realização superior ao valor efetivamente contratado, indicando que nesse período houve a ocorrência de aditivos aos contratos inicialmente firmados.

Com os resultados dos *IAPP's* (tabela 28), observou-se que não houve ocorrências de eficiência alta e/ou excelente nas fases de edital, contrato e realização, limitando o melhor resultado em 1 (uma) ocorrência de eficiência média nas fases de edital e contrato. Os demais resultados foram de 9 ocorrências de eficiência baixa, e 2 de eficiência nula nas fases de edital e contrato. Foram, ainda, observadas 7 eficiências baixa, e 5 eficiências nulas, na fase de realização.

Com os resultados de *IAPP* (tabela 28), a ordem se altera na fase de realização, onde Missal aparece com o melhor resultado (0,3443 - eficiência baixa), seguido de Entre Rios do Oeste (0,2845 – eficiência nula) e Marechal Cândido Rondon (0,2740 – eficiência nula).

Confrontando os resultados das evoluções com os *IAPP's*, constata-se que o município que obteve a melhor aplicação da política pública, ou ainda, a menor discrepância entre os valores nas fases de edital, contrato e realização foi o de Missal (gráfico 4).

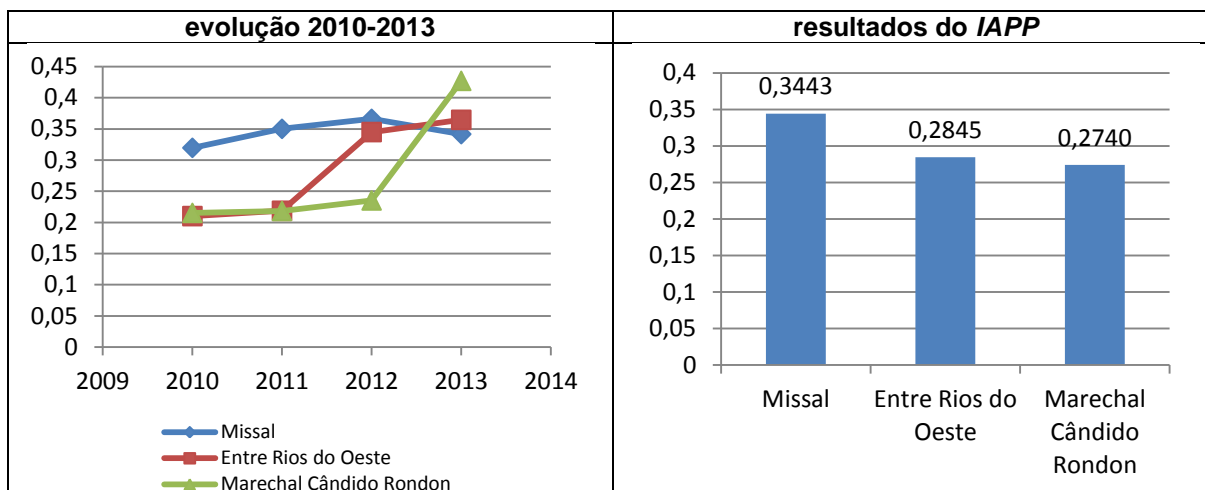


GRÁFICO 4 - Evolução e resultados do *IAPP* na fase de realização

Considerando os resultados do *IAPP*, não ocorreram resultados de eficiência excelente, alta e/ou média, apresentando 3 resultados de eficiência baixa nas fases de edital e contrato, 1 eficiência baixa e 2 eficiências nulas na fase de contrato, confirmando que a fase que obteve a maior frequência de resultados negativos foi a de realização, que compreendeu 2 ocorrências de eficiências nulas para o município de Entre Rios do Oeste (2010 e 2011), e 3 ocorrências de eficiências nulas para o município de Marechal Cândido Rondon (2010, 2011 e 2012).

Embora Missal apresente os melhores resultados, todas as ocorrências se enquadram como de eficiência baixa (2010, 2011, 2012 e 2013), confirmando que conforme se dá a evolução das fases dos processos de chamadas pública, os resultados do *IAPP* tendem a diminuir. Este fenômeno ocorreu em 2011, no município de Marechal Cândido Rondon, que apresentou o melhor resultado (0,5635), se enquadrando como de eficiência média nas fases de edital e contrato, porém caiu para eficiência nula (0,2183) na fase de realização.

Os resultados das fases de edital e contrato se explicam, visto que houve a ocorrência de 2 resultados de eficiência nula na fase de edital, que por consequência se repetiram na fase de contrato, e assim, uma vez que o processo iniciou abaixo do esperado, não seria possível melhorá-lo ao longo da evolução do processo, devido a rigidez do processo burocrático público.

## 10.5 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados individuais da régua de eficiência, para o período considerado, mostraram evoluções significativas nos recursos destinados pelos entes públicos para a aquisição de gêneros alimentícios no âmbito da PNAE, embora, também tenha identificado que a evolução da fase de realização não acompanhou as fases de edital e contrato.

Estes resultados sinalizam duas possíveis situações, uma com vistas ao ente público que não buscou efetivar a realização total do contrato, e outra considerando a incapacidade ou desinteresse do agricultor familiar da continuidade no fornecimento de seus produtos.

A avaliação por meio do *IAPP* apresentou informações importantes, como é o caso da identificação de ocorrências de eficiências nulas expressivas já na fase de edital, sendo esta fase de exclusiva responsabilidade do ente público.

Os resultados das fases de edital e contrato sinalizam uma falta de compreensão dos entes públicos em relação a aplicação da política pública do PNAE, ou até mesmo um certo grau de desinteresse. Os resultados de realização foram mais críticos, alcançando eficiência nula em 42% das observações dessa fase.

Confrontando os resultados das evoluções em relação aos resultados dos *IAPP's*, observou-se que o município de Missal alcançou o melhor resultado no ranking de eficiência dos municípios.

Não ocorreram resultados de eficiência excelente, alta e/ou média na fase de realização e nos resultados dos *IAPP's*, confirmando que a fase de realização obteve a maior frequência de resultados negativos, e neste sentido é necessário que esta fase seja corretamente programada, executada e acompanhada por todos os envolvidos (ente público e agricultor familiar).

Conclui-se que a eficiência na aplicação da política pública do PNAE não tramita apenas na intenção de atender as exigências legais (fase de edital), mas pelo estímulo da participação de agricultores familiares no fornecimento de seus produtos, e principalmente na realização dos contratos firmados pelo ente público, e



de um acompanhamento constante em todas as fases dos processos de chamadas públicas.

Os poucos retornos dos pedidos de acesso a informação, que foram a base documental, foi o principal fator limitante da amostragem dessa pesquisa, impossibilitando uma base maior de comparação, e por consequência uma maior abrangência nas percepções de análises e comparação dos resultados.

A pesquisa se limitou a identificação da eficiência em processos de chamada pública, indicando possíveis erros ou falhas no processo, porém não identificou quais foram as causas dessas falhas ou erros.

Positivamente possibilitou a aplicação da metodologia (régua de eficiência) em todas as fases inicialmente propostas (editais, contratos e realização), ficando assim a lacuna de percepção das análises e resultados, bem como das causas de falhas ou erros nos processos de chamadas públicas, no âmbito da PNAE, como propostas para sequência desta pesquisa.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Marcelo Machado Teixeira de; DINIZ, Eduardo Henrique. **Previsão de informações para avaliar políticas públicas: o caso da inclusão financeira**. RAC. Revista de Administração Contemporânea, a 2015, v. 19, iss. 4 p. 508 DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-7849rac20151864>

DINIZ, Gleison Mendonça; MACHADO, Diego de Queiroz; MOURA, Heber José de. **Políticas públicas de combate ao analfabetismo no Brasil: uma investigação sobre a atuação do Programa Brasil Alfabetizado em municípios do Ceará**. Revista de Administração Pública, a. 2014, v. 48, iss. 3: 641. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121514>.

FERREIRA, Sônia Andrea Pimental Rodrigues; OLIVEIRA, Ney Cristina Monteiro de Oliveira. **Uma análise das repercussões do ProUni na visão dos egressos da Unama no período de 2009 a 2014**. Revista E-hum, a. 2015, v. 8, iss. 1: 11-24.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Agricultura Familiar: Aquisição de produtos da agricultura familiar para o programa nacional de alimentação escolar**. Disponível em <http://www.fnnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/agricultura-familiar>. Acessado em 16 abr. 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

LUCHMANN, Lúcia Helena Hahn; BORBA, Julian. ***Different participatory experiences, different participants? A study of direct democracy initiatives in the State of Santa Catarina, Brazil***. *Urbana: Urban Affairs and Public Policy*. Volume XIV, December 10, 2013.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

MARINS, Simone Cristina Fanhani e MATSUKURA, Thelma Simões. **Avaliação de políticas públicas: a inclusão de alunos com necessidades educacionais especiais no ensino fundamental das cidades-pólo do estado de São Paulo**. *Revista Brasileira de Educação Especial*, a. 2009, v.15, iss.1: 45 -64

MENDES, Geisa do Socorro Cavalcanti Vaz. **Avaliação institucional : estudo da implementação de uma política para a escola fundamental do município de Campinas/SP**. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas . Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação da UNICAMP: Campinas, 2011.

RIBEIRO, Jose Claudio Junqueira. **Desenvolvimento de modelo para avaliação de desempenho de política pública de meio ambiente. Estudo de caso: Estado de Minas Gerais**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Programa de Pós-graduação em saneamento, meio ambiente e recursos hídricos: Belo Horizonte, 2005.

RIPPEL, Valderice Cecilia Limberger. **Avaliação de política pública : o itinerário dos egressos do projeto correção de fluxo de Toledo (PR)**. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas . Faculdade de Educação . Programa de Pós-Graduação em Educação da UNICAMP: Campinas, 2007.

ROLIM, Mara Diana; LIMA, Sheyla Maria Lemos; BARROS, Denise Cavalcante de. **Avaliação do SISVAN na gestão de ações de alimentação e nutrição em Minas Gerais, Brasil**. *Revista Ciência e saúde coletiva*, a. 2015, v. 20, iss. 8: 2359-2369. DOI: [10.1590/1413-81232015208.00902015](https://doi.org/10.1590/1413-81232015208.00902015).

SOUZA, Carla da Mota e CARNEIRO, Waldeck. **Projeto realfabetização no município do Rio de Janeiro (2009-2010): Análise da política pública, pelos docentes da 7ª coordenadoria regional de educação**. *Revista Roteiro: Joaçaba*, Edição especial, a. 2014, iss. 1: 205-230.

YEE, Zung Che e RALISCH, Ricardo. **Avaliação da política pública na gestão de recursos naturais renováveis: uma abordagem florestal**. *Seminário de Ciências Agrárias: Londrina*, out./dez. 2005, v. 26, n. 4: 501-506.

\_\_\_\_\_. **Avaliação da política pública na gestão de recursos naturais renováveis no Estado do Paraná: impactos econômicos e ambientais**. *Seminário de Ciências Agrárias, Londrina*, out./dez. 2007, v. 28, n. 4: 543-550.

## 11 USO DE INDICADOR PARA AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA ECONÔMICA DA POLÍTICA PÚBLICA DO PNAE NOS MUNICÍPIOS

### RESUMO

O objetivo geral foi avaliar a efetividade econômica da política pública do PNAE no âmbito da agricultura familiar, delimitando e aplicando uma metodologia com o uso de indicadores e índices que abrange os contratos entre os entes públicos e os agricultores familiares, e suas respectivas realizações, bem como da relação de oferta e demanda dos produtos, identificando os municípios e períodos mais eficientes. Foi respondido o seguinte problema de pesquisa: *como está a efetividade econômica dos processos de chamadas públicas, abertos pelo municípios para atendimento da política pública do PNAE, considerando os valores contratados e efetivamente realizados?* A pesquisa se caracterizou como uma pesquisa descritiva, sob enfoque indutivo, abordagem quantitativa e o uso de indicadores, índices e técnicas e ferramentas estatísticas para alcançar os resultados. Concluiu-se, que a efetividade econômica da política pública do PNAE não está sendo adequada e eficiente economicamente para os agricultores familiares.

**Palavras-chave:** Efetividade econômica. Política Pública. PNAE. Agricultura familiar. Chamadas públicas.

### ABSTRACT

*The overall objective was to evaluate the economic effectiveness of PNAE of public policy on family agriculture, defining and applying a methodology using indicators and indices covering contracts between public bodies and farmers, and their achievements and the supply and demand relation of products, identifying municipalities and more efficient periods. It was answered the following research problem: how is the economic effectiveness of public calls processes opened by municipalities to meet the public policy of PNAE, considering the amounts contracted and actually made? The research is characterized as a descriptive under inductive approach, quantitative approach and the use of indicators, indexes and techniques and statistical tools to achieve results. It was concluded that the economic effectiveness of PNAE of public policy is not being adequate and economically efficient for farmers.*

**Keywords:** Economic effectiveness. Public policy. PNAE. Family farming. Public calls.

### 11.1 INTRODUÇÃO

Na agricultura familiar, sob um contexto de sustentabilidade, a eficiência econômica está diretamente vinculada a melhor forma de se consumir insumos

necessários a produção e escoamento de seus produtos. E assim, a eficiência econômica se torna uma relação entre o valor que se espera e o seu custo de produção, e para esse estudo se enquadra como a relação entre os valores contratados e realizados, no âmbito da política pública do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

Todavia existem dilemas na implementação de políticas públicas e avaliação de experiências sustentáveis no país. Em uma pesquisa voltada a discutir alguns critérios de avaliação e sustentabilidade, tais como eficácia, eficiência, efetividade, prudência ecológica, eficiência econômica e justiça social, Tavares (2005) concluiu que a avaliação de políticas públicas em âmbito local possibilita a reflexão sobre qual padrão de desenvolvimento vem sendo implementado em determinada localidade ou município, a partir da obtenção de informações que indiquem quais os objetivos da política pública em questão, como vem sendo, ou foi implementada, quem é, e como vem sendo beneficiada a população-alvo dos programas e projetos públicos que ancoram o modelo de desenvolvimento em curso.

Neste foco de abordagem, as políticas públicas se tornam vias para se alcançar a sustentabilidade econômica, porém é comum que os entes públicos não tenham um sistema de avaliação de suas políticas públicas, delimitando-se, como problemática de pesquisa, responder: *como está a efetividade econômica dos processos de chamadas públicas, abertos pelos municípios para atendimento da política pública do PNAE, considerando os valores contratados e efetivamente realizados?*

Foi definido como objetivo geral avaliar a efetividade econômica da política pública do PNAE no âmbito da agricultura familiar, delimitando e aplicando uma metodologia com o uso de indicadores e índices que abrange os contratos entre os entes públicos e os agricultores familiares e suas respectivas realizações, bem como da relação de oferta e demanda dos produtos, identificando os municípios e períodos mais eficientes.

O PNAE é uma política pública de estímulo à aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, sendo imposta pela Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, e regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos

da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE (FNDE, 2016).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, é o responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação, e o PNAE é um dos programas do FNDE, seus recursos financeiros provêm do Tesouro Nacional e estão assegurados no Orçamento da União. O FNDE realiza transferência financeira aos Estados, Distrito Federal e municípios, os quais são responsáveis pela aplicação e execução do Programa, sendo de responsabilidade das entidades executoras garantir a existência de oferta da alimentação escolar aos alunos matriculados na educação básica da rede pública de seu sistema de ensino (FNDE, 2016).

Guilhoto *et. al.* (2007: 13) descreve que "O setor agropecuário familiar é sempre lembrado por sua importância na absorção de emprego e na produção de alimentos, voltada especialmente para o autoconsumo", e por ser em uma primeira avaliação, uma possibilidade de ampliação dos rendimentos das unidades de agricultura familiar, o estudo se justificou pela criação e aplicação de uma metodologia quantitativa de identificação da eficiência econômica alcançada pelos municípios na aplicação da política pública do PNAE. Procura mostrar a importância em distinguir os valores contratados dos efetivamente realizados nos processos de chamadas públicas, bem como sinalizar a necessidade de acompanhamento dos entes públicos e da agricultura familiar na realização desses contratos firmados.

## 11.2 ESTUDOS SIMILIARES RELACIONADOS AO TEMA

Reis *et. al.* (2015) mensurou, sob o contexto da avaliação da política pública, o impacto das aposentadorias e pensões em relação ao nível de bem estar das famílias domiciliadas em Minas Gerais, sob a perspectiva econômica, e os resultados mostraram que os rendimentos representam uma importante parcela da renda domiciliar, sendo mais expressivos em domicílios com menores rendas per capita.

Sob o foco de uma análise da eficiência econômica dos principais direitos de propriedade intelectual de software e de padrões de software, fazendo referência às

políticas públicas de inovação no Brasil, Pimentel e Figueiredo (2014) consideraram que a abordagem é distinta conforme a destinação dos softwares, seja para produção de bens ou serviços, porém se tornam relevantes devido ao impacto econômico que possuem.

Rubinsteis (2012) analisou, de forma crítica, como as receitas de recursos naturais devem ser arrecadadas e distribuídas aos entes federativos, partindo do exame dos contornos econômicos e políticos da exploração desses recursos, e suas conclusões informaram a importância do estudo e do papel relevante do controle de contas, da fiscalização e da transparência fiscal na promoção da eficiência e da justiça do gasto público no contexto econômico das receitas de recursos naturais.

Gonçalves (2012) realizou estudos com a pretensão de mostrar que na fase de formulação da política pública nacional de concessão de benefícios tributários, não existiam obstáculos impeditivos à sua implantação, e concluiu que além de, realmente, não haver estes obstáculos, a política nacional de concessão de benefícios tributários teve características de dependência, pois, ao resolver problemas pontuais no varejo, também se tornou a opção de ação governamental mais viável na ausência de uma reforma tributária abrangente.

Ao realizar uma proposta de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos domiciliares, com o uso da ferramenta de gestão *Balanced Scorecard*, elaborada a partir dos princípios e objetivos da política estadual de resíduos sólidos de São Paulo, considerando na construção dessa ferramenta aspectos relacionados às dimensões econômicas, ambientais, sociais, culturais e políticas, Taguchi (2010) verificou que, para a máxima eficiência na gestão dos resíduos sólidos há necessidade de participação popular efetiva e vontade política dos governantes, pois o grande desafio do setor seria ainda fazer com que toda sociedade revisse o seu modo de consumo.

Senger (2010) verificou que, no processo de elaboração de uma política pública, voltada para desenvolver a metade Sul do Rio Grande do Sul, estaria ocorrendo a formação de uma rede de política pública, e foi constatada a criação dessa rede com grande interação entre a maioria dos participantes, atuando de forma descentralizada, com contribuições específicas de cada ator e visando estabelecer condições mais estáveis para a efetivação do projeto, além de desenvolver economicamente o setor e a região.

Jubran (2006) propôs um modelo de análise de eficiência na gestão pública, na qual é focado o desempenho econômico-financeiro das prefeituras brasileiras no cumprimento de suas metas sociais, considerando como parâmetros para essas análises, dados econômico-financeiros combinados a dados não financeiros, e seus resultados se apresentaram úteis aos gestores das esferas estadual e federal. Essas avaliações puderam contribuir para promover uma política de demonstração dos benefícios oferecidos aos usuários dos serviços públicos, bem como implementar o monitoramento e controle sobre as atividades das prefeituras, e gerar um modelo de competição entre os gestores municipais podendo assim, servir como um instrumento orientador no planejamento das políticas públicas.

Em um estudo que procurou demonstrar a contribuição do programa bolsa família para o desenvolvimento econômico e social, a partir dos indicadores de cobertura financeira e populacional e de impacto social, Santos (2007), confirmou a hipótese de efetividade social com alteração nos indicadores de acesso às políticas públicas, e maior bem-estar proporcionado pela transferência de renda condicionada, demonstrando a relevância do Programa Bolsa Família para a redução da pobreza.

Bringhenti (2004), avaliou aspectos operacionais e da participação da população em Programas de Coleta Seletiva de resíduos sólidos urbanos, tendo como estudo de caso o município de Vitória-ES, e concluiu, a partir dos resultados obtidos, que poderão ter grande aplicação no gerenciamento, ampliação e melhoria de programas de coleta seletiva em todo país, uma vez que a aplicação do grupo de indicadores instituído é relativamente simples e representa adequadamente os diversos aspectos operacionais envolvidos.

Viveiros (2006) buscou identificar se a política pública "Coleta Seletiva Solidária", iniciado em 2003 pela Prefeitura de São Paulo, que prevê a realização da coleta seletiva domiciliar na cidade por meio de cooperativas de ex-catadores de materiais recicláveis subsidiadas pelo poder público, era sustentável em termos econômicos, sociais e ambientais. Chegou a conclusão de que a Coleta Seletiva Solidária tem grau de sustentabilidade apenas médio, comprometido sobretudo por deficiências institucionais, que se refletem numa baixa eficiência socioambiental (baixa cobertura, média recuperação de materiais recicláveis e alto índice de rejeito)

e no fato de as cooperativas que integram o programa também se mostrarem, via de regra, longe da sustentabilidade.

### 11.3 MATERIAIS E MÉTODOS

A pesquisa se caracterizou como descritiva, devido a necessidade de descrição das características e fenômenos do campo observado, podendo assim, defini-la como o estudo das características do grupo desse estudo (GIL, 2010).

Foi indutiva em seu desenvolvimento, devido ao contexto de se alcançar compreensões gerais partindo de informações e constatações particulares (MARCONI e LAKATOS, 2010).

A mensuração das variáveis observadas, relacionadas a efetividade econômica da política pública para a agricultura familiar qualificou a pesquisa como quantitativa em sua abordagem, permitindo projeções e generalizações, viabilizando, também os testes de forma precisa, utilizando técnicas estatísticas (MARCONI e LAKATOS, 2010).

O universo de pesquisa compreendeu os municípios de: Foz do Iguaçu; Santa Terezinha de Itaipu; São Miguel do Iguaçu; Itaipulândia; Missal; Santa Helena; São José das Palmeiras; Entre Rios do Oeste Pato Bragado; Marechal Cândido Rondon; Mercedes; e Guaira, todos localizados no extremo oeste do Paraná. A definição do universo de pesquisa foi com base nas características econômicas e sociais dos municípios que o compõe.

Os municípios que retornaram informações completas e adequadas para a aplicação dos métodos e técnicas de tabulação e análise dos dados, representadas pelos retornos dos pedidos de informação realizados nos municípios, formaram a amostra dessa pesquisa.

O dados foram coletados por meio de pesquisa documental, compreendendo os processos de chamadas públicas realizadas pelos municípios dentro do período de 2010 a 2013, se referindo ao último Plano Plurianual executado pelos respectivos municípios. Foi utilizada a técnica de análise de conteúdo para identificação dos dados e informações utilizados nas análises.



Foi realizada uma análise das modalidades, utilizadas pelos 12 municípios lindeiros, para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar no âmbito do PNAE, a qual identificou que a Chamada Pública foi a modalidade exclusivamente utilizada.

Identificadas as chamadas públicas, foram solicitadas por meio do pedido de acesso a informação, protocolado diretamente nas prefeituras dos doze municípios, as cópias dos processos de todas as Chamadas Públicas. O pedido de acesso a informação é garantido pela Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011.

Para as análises, foram quantificados indicadores e índices para medir as ocorrências e evoluções das variáveis ao longo dos períodos considerados. O quadro 10 apresenta o indicador com os respectivos índices que o compõe.

<b>IEEP</b>	<b>índice</b>	<b>Descrição do índice</b>
Indicador de eficácia econômica per capita da política pública	<i>Ifc</i>	total firmado em contrato para aquisição de gêneros alimentícios no período
	<i>Irc</i>	total das realização dos contratos no período
	<i>Ita</i>	total dos aditivos dos contratos no período

QUADRO 10 - Composição do Indicador de eficácia econômica da política pública

O objetivo do indicador de efetividade econômica da política pública - *IEEP*, é identificar a eficácia econômica da aplicação da política pública, considerando os valores realizados dos contratos, bem como dos aditivos em relação ao total firmado em contrato, com os fornecedores, pelo ente público.

A relevância na identificação do *IEEP* está no fato de que torna-se possível uma relação entre os valores firmados em contrato e os valores efetivamente realizados (pagos) pelo ente público aos fornecedores (agricultores familiares). O cálculo do *IEEP* se dá pela fórmula 1.

$$IEEP = \frac{Ifc}{Irc + Ita} \quad (1)$$

O resultado será um coeficiente representado por  $IEEP = \{x \in R / x \geq 0\}$ , considerando que quanto mais próximo ou superior a 1 melhor. O resultado igual a 1 representa que foi realizado 100% do contrato firmado e valores superiores a 1 indicam que houve aditivos aos contratos firmados.

Aplicando o resultado do *IEEP* à soma dos índices *Irc* e *Ita*, e dividindo pela quantidade de fornecedores que firmaram contrato, será possível identificar o valor per capita efetivamente realizado (*Pcr*) dos contratos (vide fórmula 2).

$$Pcr = \frac{IEEP \cdot (Irc + Ita)}{Iqf} \quad (2)$$

Assim torna-se possível avaliar a efetividade da distribuição econômica da política pública do PNAE, pelo ente público, através dos processos de chamadas públicas abertos no período, distinguindo o valor contratado do efetivamente realizado.

#### 11.4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A amostra para o *IEEP*, representa 41,67% do universo de pesquisa, compreendendo os municípios que retornaram informações adequadas e completas possibilitando o cálculo deste indicador. Vide tabela 29 para identificação dos municípios e dos resultados dos respectivos índices que o compõem.

TABELA 29 - Resultados do *IEEP* e seus respectivos índices

Municípios	Ano	<i>Irc</i>	<i>Ita</i>	<i>Ifc</i>	<i>IEEP</i>
Missal	2010	26.465,00	-	26.465,00	1,0000
	2011	24.024,00	180,00	24.024,00	1,0075
	2012	34.967,50	-	34.967,50	1,0000
	2013	40.064,50	-	40.064,50	1,0000
Entre Rios do Oeste	2010	8.983,00	-	8.999,00	0,9982
	2011	19.027,50	-	19.027,50	1,0000
	2012	15.800,00	-	15.800,00	1,0000
	2013	17.524,25	-	17.617,75	0,9947
Marechal Cândido Rondon	2010	62.025,60	-	62.054,00	0,9995
	2011	113.911,80	-	160.145,00	0,7113
	2012	72.444,95	-	105.922,45	0,6839
	2013	160.463,39	-	172.474,00	0,9304

O melhor resultado do *IEEP*, considerando a média do período de 2010 a 2013, se deu para o município de Missal, que apresentou o resultado de 1,019, seguido de 0,9982 para Entre Rios do Oeste, e 0,8313 para Marechal Cândido

Rondon. Houve apenas um aditivo aos contratos nos períodos para o município de Missal em 2011, embora não tenha sido significativo em relação ao montante do *Irc*.

Os municípios de Missal e Entre Rios do Oeste não apresentaram evoluções significativas no *IEEP* ao longo dos períodos, cabendo a Marechal Cândido Rondon as maiores oscilações. A representação desta efetividade econômica fica evidente quanto comparada com os resultados de correlação linear negativa forte de -0,7193 para  $IEEP \leftrightarrow Ifc$ , e diminui para uma correlação linear negativa moderada de -0,5643 para  $IEEP \leftrightarrow Irc$ , ou seja há uma tendência de diminuição da efetivação econômica na fase de realização dos contratos.

TABELA 30 - Resultados do percapta realizado dos contratos (*Prc*)

Municípios	ano	<i>Iqf</i>	<i>Prc</i>
Missal	2010	203	130,37
	2011	271	89,31
	2012	271	129,03
	2013	119	336,68
Entre Rios do Oeste	2010	15	598,87
	2011	15	1.268,50
	2012	11	1.436,36
	2013	10	1.752,43
Marechal Cândido Rondon	2010	16	3.876,60
	2011	30	3.797,06
	2012	27	2.683,15
	2013	28	5.730,84

Os resultados do *Prc* são anuais (tabela 30), e observa-se que são relativamente baixos, do ponto de vista exclusivo da política pública, sob o foco de incentivador econômico. Os piores resultados do *Prc* se deram para Missal, o que se justifica, pois nestes períodos foram utilizadas as participações da agricultura familiar sob a forma de cooperativa, tornando o retorno econômico per capita irrelevante para este grupo.

Há de se considerar que os resultados foram impactados pela quantidade maior de fornecedores participantes, isto com base no informativo de quantidade de associados, o que não significa que todos os associados forneceram para a Política Pública, porém todos se beneficiaram da política pública.

Ao confrontar a relevância dos resultados do *Prc* com o *IEEP*, observou-se uma inversão, onde o município de Marechal Cândido Rondon apresentou as melhores distribuições econômicas per capita em dicotomia aos piores resultados do *IEEP*.

Identificou-se uma correlação linear negativa moderada de -0,5940 para a relação  $Prc \leftrightarrow Iqf$ , o que demonstra uma distribuição econômica parcialmente relacionada a quantidade de fornecedores, e uma correlação linear positiva baixa de 0,2977 para a relação  $IEEP \leftrightarrow Iqf$ , demonstrando pouca efetividade econômica em relação a quantidade de fornecedores, confirmando que a quantidade de fornecedores está efetivamente agindo na distribuição econômica da política pública.

## 11.5 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados do *IEEP* identificaram eficiência em 33,33% das observações realizadas, inclusive com valores superiores a 1 para a média do período, indicando a ocorrência de aditivos aos contratos firmados, o que é benéfico para os agricultores familiares. Porém para 66,67% das observações não houve uma realização total dos contratos firmados.

Não houveram oscilações significativas entre os valores firmados em contrato e realizados, identificando o município de Marechal Cândido Rondon com a maior oscilação. Confrontando os resultados do *IEEP* com os valores contratados e realizados, ficou evidente o distanciamento entre esses resultados, pois há uma correlação negativa já na fase de contrato e que se distancia mais ainda na fase de realização.

A aplicação do *IEEP* sobre a realização dos contratos (*Prc*), identificou valores pouco relevantes. O município que teve a participação da agricultura familiar no modelo de cooperativa obteve os resultados mais baixos. Isso mostra que a política pública está alcançando uma eficiência econômica melhor para os fornecedores que estão entregando diretamente seus produtos.

Para uma análise adequada e comparativa, sugere-se o confronto dos resultados do *IEEP* com os do *Prc*, visto que nas amostras analisadas houve inversões de eficiência, ou seja a ordem de eficiência dos municípios se inverteram, nas observações realizadas, o que mostra a necessidade de acompanhar, *in loco*, os processos de chamadas públicas em relação a oferta e demanda de produtos, bem como a participação dos agricultores familiares.

Assim, tanto as avaliações sob a perspectiva global como *per capita* apontaram a eficiência nula em  $\frac{2}{3}$  das observações, identificando valores para o *IEEP* abaixo de 1 entre os valores contratados e realizados. Avaliando sob o foco do valor individual econômico distribuído, observou-se que os mesmos são baixos. Conclui-se, portanto, que a efetividade econômica da política pública do PNAE não está sendo adequada e eficiente economicamente para os agricultores familiares.

A delimitação e aplicação de uma metodologia, com o uso de indicadores e índices, foi alcançada, possibilitando identificar os municípios com os melhores resultados de eficiência econômica na aplicação da política pública do PNAE.

Porém há limitações na avaliação da eficiência nula identificada no *IEEP*, pois ele não mostra o motivo ou a causa, havendo a necessidade de uma avaliação *in loco*, seja no ente público ou na agricultura familiar, ou ainda em ambos, para identificar as causas da eficiência nula na realização dos contratos firmados.

Fica como proposta, de pesquisa, que se realizem estudos de campo, junto ao ente público e a agricultura familiar, participante das chamadas públicas, para identificar as causas dessa eficiência nula na realização dos contratos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.** Brasília, 2011.

BRINGHENTI, Jacqueline Rogeria. **Coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos: aspectos operacionais e da participação da população.** (2004) Tese de doutorado. Departamento de Saúde Ambiental da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6134/tde-07122009-091508/publico/JacquelineBringheti.pdf>>. Acessado em 22 fev. 2016.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Agricultura Familiar: Aquisição de produtos da agricultura familiar para o programa nacional de alimentação escolar.** Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/agricultura-familiar>>. Acessado em 16 jan. 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

GONÇALVE, Maete Pedroso. **O ciclo da política nacional de concessão de benefícios tributários (2003-2010)**. (2012). Tese de Doutorado. Faculdade de filosofia, letras e ciências humanas. Programa de pós-graduação em Ciência Política da USP. Disponível em <[http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-15032013-105012/publico/2012\\_MaetePedrosoGoncalves.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-15032013-105012/publico/2012_MaetePedrosoGoncalves.pdf)>. Acessado em 16 mai. 2016.

GUILHOTO, Joaquim J. M., *et. al.* **PIB da Agricultura familiar : Brasil-Estados**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2007.

JUBRAN, Aparecido Jorge. **Modelo de análise de eficiência na administração pública: estudo aplicado às prefeituras brasileiras usando a análise envoltória de dados**. (2006). Tese de Doutorado. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3142/tde-13122006-180402/pt-br.php>>. Acessado em 3 abr. 2016.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

PIMENTEL, Luiz Otávio; FIGUEIREDO E SILVA, Cláudio Eduardo Regis de. **Conceito jurídico de software, padrão proprietário e livre: políticas públicas**. Sequencia: estudos jurídicos e políticos, s/v., n. 68: 291-329, a. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2013v35n68p291>

REIS, Paulo Ricardo da Costa; *et. al.* **Impactos das aposentadorias e pensões no nível de bem-estar social dos domicílios de Minas Gerais**. Revista Contabilidade & Finanças, v. 26, n. 67: 106-118, jan./abr. 2015. DOI: [10.1590/1808-057x201511890](https://doi.org/10.1590/1808-057x201511890)

RUBINSTEIN, Flávio. **Receitas públicas de recursos naturais no direito financeiro brasileiro**. (2012). Tese de doutorado. Departamento de Direito econômico, financeiro e tributário da faculdade de direito da universidade de São Paulo. Disponível em <[http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-27082013-113220/publico/microversao\\_TESE\\_FLAVIO\\_RUBINSTEIN.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-27082013-113220/publico/microversao_TESE_FLAVIO_RUBINSTEIN.pdf)>. Acessado em 12 mar. 2016.

SANTOS, José Martins dos. **Desenvolvimento social e política pública: uma análise de eficiência, eficácia e efetividade do bolsa família no COREDE norte do Rio Grande do Sul - PUC-RS**. (2007). Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUC-RS. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10923/2559>> Acessado em 17 abr. 2016.

SENGER, Jean. **Atores e redes: análise da formulação de política pública para a silvicultura na metade sul do Rio Grande do Sul**. (2010). Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUC-RS. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10923/1948>>. Acessado em 02. fev. 2016.

TAGUCHI, Renato Leandro. **Gestão integrada de resíduos sólidos urbanos domiciliares com uso do *Balanced Scorecard***. (2010). Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Administração de Organizações da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto - USP. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96132/tde-06122010-183411/publico/RenatoLeandroTaguchi.pdf>> Acessado em 20 abr. 2016.

TAVARES, Everkley Magno Freire. **Avaliação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável: dilemas teóricos e pragmáticos**. Programa de Pós-graduação em desenvolvimento e meio ambiente - PRODEMA/UERN. v. 1: 120-129, DOI: <http://dx.doi.org/10.15628/holos.2005.63>.

VIVEIROS, Mariana Vieira. **Coleta seletiva solidária: desafios no caminho da retórica à prática sustentável**. (2006). Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em ciência ambiental da Universidade de São Paulo. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-03022007-100057/pt-br.php>>. Acessado em 15 mai. 2016.

## 12 RESULTADOS E DISCUSSÕES GERAIS

Este capítulo apresenta os resultados que objetivaram identificar a existência de correlação dos indicadores avaliados nos Capítulos 6 ao 11, bem como as confrontações dos resultados de cada indicador avaliado.

### 12.1 CORRELAÇÕES DOS INDICADORES COM O IQPA

Em relação ao *ICIP*, houve um aumento significativo (90,91%), no período de 2010-2013, em relação aos índices *lqf* e *lqp*, identificado para Itaipulândia. Mesmo não havendo aumento na quantidade de processos ao longo dos períodos, observou-se que ocorreu um aumento na quantidade de fornecedores em 200%.

Na mesma avaliação, na sequência aparece Marechal Cândido Rondon com uma evolução de 75% e Mercedes com 25%, e seguindo a mesma tendência de Itaipulândia, as mesmas não tiveram evoluções positivas nas quantidades de processos abertos.

As variações negativas, identificadas para *lqf* e *lqp*, para o município de Missal, também não foram relevantes para a diminuição da quantidade de participantes nos processos de chamadas públicas.

Embora a inclusão dos agricultores esteja sendo positiva (*ICIP*), com a evolução dos períodos, observou-se que não se pode correlacionar a quantidade de processos abertos pelo ente público (*IQPA*), bem como não há relação entre os itens ofertados e fornecidos com a quantidade de processos abertos. Ou seja, uma quantidade maior de oferta de produtos, também não está sendo relevante para o aumento da participação dos agricultores familiares.

Relacionado ao *ITCP*, Santa Terezinha de Itaipu, que teve a maior quantidade de processos abertos (*IQPA*), obteve um dos menores resultados do indicador de transparência (*ITCP*). Marechal Cândido Rondon foi o segundo município com a maior quantidade de processos abertos (*IQPA*), porém, também, obteve os menores resultados de transparência (*ITCP*).



Embora haja relações observáveis, como por exemplo, no município de Entre Rios do Oeste e Mercedes, que apresentaram as menores quantidades de processos abertos, mas obtiveram os melhores resultados para o indicador de transparência (*ITCP*), ao confrontar as evoluções dos resultados do *IQPA* com os resultados do *ITCP*, observa-se que não houve evoluções para ambos os indicadores, impedindo uma avaliação de correlação entre os indicadores, impedindo avaliar se uma quantidade maior de processos (*IQPA*) melhora na transparência dos mesmos (*ITCP*).

Para as avaliações com o *IAPP*, não foram identificadas correlações significativas entre a quantidade de processos abertos (*IQPA*) e a eficiência da aplicação da política pública (*IAPP*), porém observando os resultados do *IAPP* na fase de edital, verificou-se que Marechal Cândido Rondon obteve o melhor resultado do *IAPP*, tendo 8 processos abertos, conforme indica o *IQPA*. O município de Entre Rios do Oeste aparece na sequência com o segundo melhor resultado para o *IAPP*, com 4 processos abertos, e Missal aparece na última posição para o *IAPP*, com 5 processos abertos.

Na fase de edital observou-se que conforme a quantidade de processos (*IQPA*) aumenta, a eficiência da aplicação da política pública (*IAPP*) também aumenta. Porém, os resultados se invertem na fase de realização, onde quanto maior a quantidade de processos (*IQPA*), menor é a efetividade de aplicação da política pública (*IAPP*). Isso se justifica pelo fato de que quanto maior a quantidade de processos, maior será a possibilidade de acontecerem imprevistos que dificultem a realização dos contratos.

Em relação ao *IEEP*, identificou-se que quanto maior a quantidade de processos abertos (*IQPA*), maior o valor total dos contratos firmados e dos contratos realizados no período de 2010 a 2013. Em relação a média do *IEEP*, observou-se que Missal encontra-se com o melhor resultado, tendo aberto 5 processos de chamadas públicas, na sequência aparece Entre Rios do Oeste com 4 processos, e Marechal Cândido Rondon com 8 processos.

Esses resultados mostram que uma quantidade maior de processos abertos (*IQPA*) não está sendo relevante em relação a efetividade econômica da política pública (*IEEP*). Em relação aos resultados percapta (*Prc*), Marechal Cândido Rondon aparece com o melhor resultado, tendo aberto 8 processos, na sequência

aparece Entre Rios do Oeste, com 4 processos abertos, e Missal com 5 processos de chamada pública abertos.

## 12.2 CORRELAÇÕES DOS INDICADORES COM O *IFPP*

Observou-se que o melhor resultado do *ICIP* foi para Itaipulândia, que teve uma participação nos processos por meio de cooperativas. Marechal Cândido Rondon, Mercedes e Entre Rios do Oeste (nessa ordem), aparecem na sequência com participação no formato de associação e por último, Itaipulândia no formato individual, foi o município que obteve a maior evolução na quantidade de participantes ao longo dos períodos (90,91%, 2010-2013). Embora a menor ocorrência de participações tenha sido no formato de cooperativas (coop), estas apresentaram os melhores resultados de participação.

Para a avaliação com o *ITCP*, não se observou correlação com o *IFPP*, podendo ser considerada uma correlação parcial, devido os resultados apresentarem relações parcialmente coerentes em suas evoluções.

A maior média de participantes (*IFPP*) se deu na forma de participação por meio de cooperativa, para Missal, em todos os períodos considerados, sendo que o mesmo obteve o pior resultado de transparência nos processos (*ITCP*).

Essa situação pode se justificar pelo fato de que ao fornecerem por meio das cooperativas, os produtores se distanciam das atividades de comercialização, o que por consequência os distanciariam das participações, e assim, contribuindo pouco para a evolução da transparências nos processos de chamadas públicas.

Em contrapartida observou-se que dois dos municípios que tiveram sua participação por meio de associações, onde os próprios produtores participam dos processos de chamadas públicas, se enquadraram nos melhores resultados de transparências nos processos.

Em relação ao *IAPP*, observou-se que as participações (*IFPP*), nos processos de chamadas públicas, por meio de associações, obtiveram os melhores resultados de eficiência na aplicações dos recursos da política pública (*IAPP*), nas fases de edital e contrato, seguido da participação por meio de cooperativas. Porém o

resultado se inverte na fase de realização, onde a participação por meio de cooperativa se apresenta com o melhor resultado para o *IAPP*, havendo quedas significativas nestes resultados.

A possível causa pode estar na capacidade de organização das associações e cooperativas, onde no momento de realizar os contratos (fornecer os produtos), as cooperativas estão sendo mais eficientes que as associações.

Porém, há de se considerar que a observação das participações por meio de cooperativa pode estar afetada pelo fato de apenas um município ter apresentado a forma de participação por meio de cooperativas para o conjunto de análises realizadas.

Não se observou correlação entre os resultados da forma de participação (*IFPP*) e de eficiência econômica da política pública (*IEEP*). Verificou-se que a forma de participação (*IFPP*) por meio de cooperativa obteve o menor resultado de eficiência econômica (*IEPP*) per capita.

A correlação identificada foi em relação a média de participantes no período, onde quanto maior a quantidade de participantes menor a efetividade econômica, justificável ao se avaliar que, quanto mais produtores nos processos menor será a fatia que respectivamente lhes caberá, visto que a política pública possui limites de aplicação, conforme os recursos destinados pelo FNDE aos municípios.

### 12.3 CORRELAÇÕES DOS INDICADORES COM O *ICIP*

Observou-se uma correlação parcial entre as características inclusivas e de escoamento dos produtos da agricultura familiar (*ICIP*), com a transparência nos processos de chamadas públicas (*ITCP*).

No contexto dos maiores resultados para os índices *Iqf* e *Iqp*, Missal e Marechal Cândido Rondon (nessa ordem), se enquadraram nos resultados mais baixos para o *ITCP*, seguido do município de Itaipulândia com resultados intermediários para o *ITCP*, e por fim os municípios de Mercedes e Entre Rios do Oeste (nessa ordem) com os mais altos resultados para o *ITCP*. Essas observações indicaram uma correlação negativa entre o *ITCP* e os índices *Iqf* e *Iqp*.

Para os índices *lis* e *lif*, não se observou correlação com o *ITCP*, devido a alternância nos resultados identificados na avaliação. Uma explicação plausível, está na constância dos resultados identificados na avaliação das características inclusivas e de escoamento (*ICIP*), bem como na constância dos resultados de avaliação da transparência nos processo (*ITCP*). Para o *IAPP*, foi observada uma relação direta com os resultados dos índices *lif* e *lis*, identificando que, quanto maior a quantidade de itens solicitados e fornecidos melhor é o resultado do *IAPP*. Em relação aos índices *lqf* e *lqp* foi identificada uma correlação parcial com o *IAPP*.

Foi identificada uma correlação parcialmente positiva entre os resultados do *ICIP* e do *IAPP*, identificando que, quanto maior a capacidade inclusiva e de escoamento maior é a efetividade de aplicação dos recursos da política pública.

Não foi identificada, na avaliação, correlação dos índices *lqf* e *lqp* com o *IEEP*, devido as alternâncias nos resultados que foram comparados. Observou-se que a eficiência econômica (*IEEP*) diminui quando os índices *lif* e *lis* aumentam, apresentando uma correlação negativa. Na comparação do *ICIP* com os resultados e eficiência econômica (*IEEP*) percebida, observou-se uma correlação positiva com os índices *lqf* e *lqp*, e uma relação negativa com a relação *lif* e *lis*.

#### 12.4 CORRELAÇÕES DOS INDICADORES COM O *ITCP*

Ao ordenar, de forma decrescente, os resultados do *IAPP*, e confrontar com os resultados de transparência (*ITCP*) identificou-se que nas fases de edital, contrato e realização não há uma relação direta, devido as alternâncias nos resultados comparados (tabela 31).

TABELA 31 - Comparativo entre os resultados do *IAPP* e *ITCP*

Fases	Municípios	<i>IAPP</i>	<i>ITCP</i>
Edital	Marechal Cândido Rondon	0,3954	37
	Entre Rios do Oeste	0,3459	61
	Missal	0,3369	37
Contrato	Marechal Cândido Rondon	0,3954	37
	Entre Rios do Oeste	0,3459	61
	Missal	0,3369	37
Realização	Missal	0,3443	37
	Entre Rios do Oeste	0,2845	61
	Marechal Cândido Rondon	0,2740	37

Embora o município de Marechal Cândido Rondon tenha apresentado a melhor evolução nos resultados para o *ITCP*, ao longo dos períodos, observou-se que o mesmo apresentou os resultados mais baixos de transparência (*ITCP*), bem como não houve evolução na transparência dos processos de chamadas públicas, sendo que o município de Entre Rios do Oeste apresentou o mesmo comportamento.

O município de Missal obteve uma baixa evolução nos resultados do *IAAP* ao longo dos períodos, e se enquadrou nos mais baixos resultados de transparência, bem como também, não apresentou evolução na avaliação da transparência (*ITCP*) dos processos ao longo dos períodos.

A confrontação dos resultado do *IEEP* com o *ITCP* não identificaram correlação entre a eficiência econômica da política pública e a transparência nos processos de chamadas públicas.

A confrontação dos resultados da eficiência econômica per capita com o *ITCP* apresentou uma correlação positiva, identificando que, quanto maior a transparência dos processos maior a eficiência econômica.

## 12.5 CORRELAÇÕES DOS INDICADORES COM O *IAAP*

Não se observou correlação da eficiência econômica (*IEEP*) em relação a aplicação dos recursos públicos (*IAPP*) nas fases de edital e contrato, devido as alternâncias entre os resultados que foram comparados.

As avaliações apresentaram uma correlação positiva na fase de realização entre o *IEEP* e o *IAAP*, identificando que, quanto maior a eficiência na aplicação dos recursos da política pública maior será a eficiência econômica.

### 13 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS GERAIS

O estudo tratou da avaliação da eficiência que os municípios, que compuseram o universo, estão alcançando em relação à aplicação dos recursos destinados pelo FNDE para a aquisição de gêneros alimentícios, no sistema básico de educação, no contexto de estímulos à agricultura familiar.

Ao longo da pesquisa, o levantamento teórico possibilitou conhecer e compreender os elementos e atores que tratou a pesquisa (avaliação da política pública do PNAE), possibilitando definir e realizar o levantamento de dados necessários para alcançar os resultados e conclusões. Assim, possibilitou apresentar a efetividade dos municípios na aplicação da política pública do PNAE, concretizando, assim, o alcance dos objetivos delimitados para a pesquisa.

Propostas de métodos de avaliação de políticas públicas aumentam com o crescimento intelectual da sociedade, que cada vez mais questiona o ente público no desempenho de suas funções, tornando-se necessário o desenvolvimento de estudos sobre as políticas públicas, sob os mais diversos contextos.

Retomando os resultados dos estudos apresentados nos capítulos 4 ao 11, para a avaliação da tendência de pesquisas relacionadas a avaliação de políticas públicas no âmbito da agricultura familiar, observou-se que os resultados identificaram poucas ocorrências e baixa significância no meio acadêmico e científico. A maioria das pesquisas são para o estudo e compreensão do universo pesquisado e seus atores, e concluiu-se que as tendências das pesquisas científicas foram, em sua maioria, no contexto de uma abordagem qualitativa.

Ao avaliar o associativismo na agricultura familiar como um fator determinante na efetivação do PNAE, os resultados do estudo apontaram que todas as variáveis analisadas apresentaram evolução positiva após o início das atividades da associação de produtores rurais da agricultura familiar, e concluiu-se que o associativismo é um fator determinante na efetividade da política pública do PNAE.

Com o estudo da identificação das quantidades de processos de chamadas públicas e suas respectivas formas de participação, concluiu-se que a quantidade de processos abertos pelos municípios não está relacionada a uma maior distribuição

de recursos do FNDE, bem como não está relacionada a uma maior participação dos agricultores familiares.

Para a avaliação da transparências das chamadas públicas no âmbito da PNAE, sob a perspectiva da agricultura familiar, o estudo apontou que embora, individualmente, os municípios tenham alcançado resultados relevantes de transparência, para o conjunto de municípios, a transparência dos processos de chamadas públicas, para aquisição de gêneros alimentícios no âmbito da política pública do PNAE não é satisfatória.

O estudo da avaliação da inclusão da agricultura familiar, e a oferta e demanda de produtos nas chamadas públicas, concluiu que os municípios, alvos do estudo, estão sendo eficientes na aplicação da política pública do PNAE, no contexto de avaliação inclusiva dos agricultores familiares e da oferta e demanda de produtos da agricultura familiar.

Com a delimitação e aplicação da metodologia “Régua de Eficiência” para a avaliação da aplicação de recursos de políticas públicas, foi possível identificar tanto a eficiência nula como as eficiências nos processos, por parte dos municípios, aos percentuais mínimos estabelecidos pela Lei N° 11.947/09, apresentando uma alta oscilação nos resultados individuais, sendo que para o período de 2010 a 2013 o nível de eficiência alta e perfeita não foram alcançados. Com a aplicação dos testes da régua de eficiência foi possível atestar que os resultados apresentados pela métrica são corretos, bem como concluir que o uso da régua de eficiência sinaliza aos interessados a existência de deficiências no processo.

Ao aplicar a régua de eficiência para avaliar a aplicação dos recursos do FNDE no âmbito da PNAE pelos municípios, o estudo concluiu que a eficiência na aplicação da política pública do PNAE não tramita apenas nas exigências legais dos processos, mas pelo estímulo da participação da agricultura familiar no fornecimento de seus produtos, e principalmente na realização dos contratos firmados pelo ente público.

E finalizando os estudos propostos, o uso de indicadores para avaliação da eficiência econômica da política pública do PNAE nos municípios, apresentou que a efetividade econômica da política pública do PNAE não está sendo adequada e eficiente economicamente para os agricultores familiares.

Assim, esse estudo se voltou para a avaliação da aplicação da política pública do PNAE, e em suas primeiras avaliações (Capítulo 9) identificou-se, que por parte dos doze municípios, em relação aos percentuais mínimos exigidos pela lei, 25% apresentaram eficiência nula, 25% eficiência média, e 50% com eficiência baixa.

As análises e avaliações individuais dos indicadores foram realizadas e concluídas em seus respectivos capítulos, destacando que: os resultados do *IQPA* confirmaram que a quantidade de processos não é determinante para uma maior distribuição dos recursos; o *ITCP* identificou que a transparência dos processos não é satisfatória; o *ICIP* apresentou eficiência na capacidade inclusiva de agricultores familiares nos processos; o *IAPP* identificou a necessidade de estímulo para a realização dos contratos firmados; e o *IEEP* apresentou que a eficiência econômica da política pública não está sendo adequada, do ponto de vista do agricultor familiar.

Em relação as avaliações da existência de correlações entre os indicadores, identificou-se que a constância dos resultados do *IQPA* inabilitaram uma avaliação de existência de correlação com os demais indicadores. Não foi observada correlação direta entre a quantidade de processos abertos pelos entes públicos com os demais indicadores avaliados (*ICIP*, *ITCP*, *IAAP* e *IEEP*), para o período considerado (2010-2013).

Também, não há correlação entre a forma de participação (*IFPP*) e as características inclusivas de agricultores familiares e o escoamento da produção (*ICIP*), bem como não há correlação com a eficiência na aplicação dos recursos da política pública (*IAAP*), destinados pelo FNDE.

Parcialmente, se observou uma correlação com a transparência nos processos de chamadas públicas (*ITCP*), e parcialmente correlacionado com a efetividade econômica percapta distribuída.

Em relação ao *ICIP* identificou-se uma correlação inversa com os índices *lqf* e *lqp*, uma correlação com os índices *lif* e *lis*, e uma correlação parcial com os resultados do *IPCP*. Observou-se, também uma correlação parcial com *IAPP*, identificando que há uma correlação parcialmente negativa entre o *ICIP* e o *IEEP*.

Não há uma correlação entre a transparência (*ITCP*) e a eficiência de aplicação (*IAPP*) dos recursos da política pública. Assim, não foi identificada uma relação com o *IEEP*, identificando-se uma relação apenas na avaliação per capita da eficiência econômica. Para a avaliação do *IAPP*, se observou uma correlação entre



a eficiência na aplicação dos recursos da política pública (*IAPP*) com a eficiência econômica (*IEEP*), apenas na fase de realização dos contratos.

Assim, ao avaliar a correlação entre os indicadores estudados (*IQPA*, *IFPP*, *ICIP*, *ITCP*, *IAPP* e *IEEP*), identificou-se que há correlação entre o *IAPP* e *IEEP*, correlação parcial entre o *ICIP* e *IPCP* e entre o *ICIP* e *IAPP*, e correlação parcial negativa entre o *ICIP* e *IEEP*. Não há correlação do *IQPA* e *IFPP* com os demais indicadores, confirmando que, a exceção da correlação entre *IAPP* e *IEEP*, os demais indicadores possuem um maior poder de explicação quando analisados individualmente.

Quanto à hipótese levantada, confirmou-se que os municípios estão parcialmente aplicando os recursos destinados pelo FNDE aos percentuais mínimos exigidos pela Lei, porém o resultado não pôde ser associado a uma baixa participação das unidades de agricultura familiar, ou ao desconhecimento do processo, e/ou burocracia da chamada pública.

Com base nos resultados alcançados nos indicadores foi possível elaborar o quadro 11, com os pontos fortes e fracos identificados nas avaliações realizadas. Destaca-se que são apresentados apenas os pontos fortes e fracos dos indicadores que foram possíveis de serem calculados e analisados, visto que alguns processos não apresentavam informações completas para o cálculo de todos os indicadores propostos.

<b>Município</b>	<b>Pontos Fortes</b>	<b>Pontos Fracos</b>
Santa Terezinha de Itaipu	<i>IQPA</i>	<i>IFPP; ITCP</i>
São Miguel do Iguaçu	<i>ITCP</i>	-
Itaipulândia	<i>ICIP</i>	<i>IQPA; IFPP; ITCP</i>
Missal	<i>ICIP; IEEP</i>	<i>IQPA; IFPP; ITCP; IAPP</i>
Santa Helena	-	<i>IQPA</i>
São José das Palmeiras	-	<i>IQPA; ITCP</i>
Entre Rios do Oeste	<i>IFPP; ITCP; ICIP; IEEP</i>	<i>IQPA; IAPP</i>
Pato Bragado	<i>IQPA</i>	-
Marechal Cândido Rondon	<i>IQPA; IFPP; ICIP; IEEP</i>	<i>ITCP; IAPP</i>
Mercedes	<i>IFPP; ITCP; ICIP</i>	<i>IQPA</i>

QUADRO 11 - Pontos fortes e fracos dos municípios em relação aos indicadores avaliados

Dentre os indicadores avaliados o *IQPA* apresentou a maior possibilidade de avaliação, aparecendo em 66% dos municípios que possibilitaram esta avaliação, e destacando-se como ponto forte para os municípios de Santa Terezinha, Pato Bragado e Marechal Cândido Rondon.

O *ICIP* se destacou como o indicador com a maior ocorrência de pontos fortes, representando 100% das avaliações que foram realizadas, sendo identificado para os municípios de Itaipulândia, Missal, Entre Rios do Oeste, Marechal Cândido Rondon e Mercedes.

Para o *IFPP* se destacou como ponto forte os municípios de Entre Rios do Oeste, Marechal Cândido Rondon e Mercedes, e fraco os municípios de Itaipulândia e Missal.

Missal, Entre Rios do Oeste e Marechal Cândido Rondon obtiveram os melhores resultados para o *IEEP*, se enquadrando como ponto forte, e para o *ITCP* foram enquadrados como pontos fortes os municípios de São Miguel do Iguçu, Entre Rios do Oeste e Mercedes.

Nenhum município apresentou o *IAAP* como ponto forte, bem como nenhum município apresentou o *ICIP* e o *IEEP* como ponto fraco. Os municípios de Entre Rios do Oeste e Marechal Cândido Rondon apresentaram as maiores variações de pontos fortes, e o município de Missal a maior variação de pontos fracos. Destaca-se ainda que os municípios de Santa Helena e São José das Palmeiras não apresentaram pontos positivos nas avaliações.

Nesse sentido, com base nos resultados dos indicadores e na avaliação da existência de correlação entre eles, e ainda considerando a análise conjunta desses resultados, conclui-se que os municípios não estão sendo eficientes na aplicação dos recursos repassados pelo FNDE no contexto da Política Nacional de Alimentação Escola, para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, considerando o contexto geral dessa avaliação, transparência do processo, capacidade inclusiva, aplicação dos recursos e eficiência econômica.

Em relação ao ponto de vista do que pode ser melhorado nos processos de chamadas públicas, as observações possibilitam apresentar algumas propostas de melhorias, as quais são:

- determinar, no início de cada exercício (início do ano), a quantidade ordinária de processos de chamadas públicas que serão abertos, e divulgar amplamente para os interessados, para que então possam se programar ao longo do ano suas produções;
- incentivar a participação dos agricultores familiares por meio de associações que estimulará a inclusão dos agricultores familiares nos processos, bem como lhes proporcionará uma maior qualidade nos trâmites burocráticos e de proteção aos seus direitos e deveres;
- delimitar uma metodologia que amplie a transparência dos processos de chamadas públicas, evidenciando todos os direitos e obrigações que os fornecedores terão de assumir perante o ente público;
- orientar e treinar os agentes públicos, responsáveis pelos processos de chamadas públicas, para que compreendam seu papel como um dos atores responsáveis pela efetividade da política pública, e;
- apresentar aos responsáveis pela gestão das unidades de educação do município que o consumo de produtos das unidades de agricultura familiar do município estimula a segurança alimentar, diversidade de espécies, e a distribuição da riqueza gerada no município.

Destaca-se que a ausência de um padrão na elaboração e execução dos processos de chamada pública, bem como a ausência no retorno por alguns municípios, impediu o estudo de todo o universo, inicialmente delimitado.

Outro fator a se considerar é que os resultados dos indicadores não apresentaram as causas da eficiência, apenas a existência dela, bem como se limitou às variáveis identificadas pelo pesquisador como relevantes para o contexto desse estudo.

A possibilidade de aumentar o universo de pesquisa, e por consequência da amostragem, é uma proposta interessante e viável do ponto de vista de qualificar as metodologias criadas.

Também se torna adequada a aplicação da pesquisa no mesmo campo de estudo, considerando outras perspectivas de observação, o que possibilitará confrontar os resultados dos índices e indicadores com outras variáveis não observadas nesse estudo.

Há a possibilidade de se utilizar das metodologias delimitadas nesse estudo para avaliação de outras políticas públicas, adaptando as técnicas e ferramentas ao interesse do avaliador.

Finalizando, se torna importante realizar estudos de campo, junto aos atores desse universo, com a finalidade de identificar as limitações e/ou causas que contribuem para as eficiências nulas identificadas pelos índices e indicadores.

## REFERÊNCIAS GERAIS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Muito além da economia verde**. São Paulo: Editora Abril, 2012.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. “**Tem crescido a importância da agroecologia nas instituições de ensino e pesquisa**”, afirma vice presidente da ABA. Disponível em <<http://www.agroecologia.org.br/index.php/noticias/noticias-para-o-boletim/549-tem-crescido-a-importancia-da-agroecologia-nas-instituicoes-de-ensino-e-pesquisa-afirma-vice-presidente-da-aba>>. Acessado em 25 de out. de 2015.

BAUMAN, Zygmunt. **Identidade: Entrevista a Benedetto Vecchi**. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 2005.

BRANDENBURG, Alfio. **Agricultura familiar, ONGs e desenvolvimento sustentável**. Curitiba: Editora da UFPR, 1999.

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**. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal**. Brasília, 2011.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: O que é - O que não é?** Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

CAPRA, Fritjof. **Teia da Vida: Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. 16ª ed. São Paulo: Editora Pensamento-Cultrix, 2010.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura - O poder da identidade**. Tradução: Klauss Brandini Gerhardt. vol. 2, 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CONESA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil - Indicadores e monitoramento das constituições de 1988 aos dias atuais**. Brasília: Novembro de 2010.

CPRA – Centro Paranaense de Referência em Agroecologia. **Missão/Visão/Público**. Disponível em <<http://www.cpra.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=16>>. Acessado em 03 de out. de 2015.

\_\_\_\_\_. **Agroecologia: Conceito e Importância**. Disponível em <<http://www.cpra.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=62>>. Acessado em 03 de out. de 2015.

DE MAIO, Jennifer L. ***The Political Economy of Space: Spatial Structure and Identity Politics***. Urbana: Urban Affairs and Public Policy. Volume XIV, December 10, 2013.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Agricultura Familiar: Aquisição de produtos da agricultura familiar para o programa nacional de alimentação escolar**. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/agricultura-familiar>. Acessado em 16 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Manual: Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE: Aquisição de produtos da agricultura familiar para o programa nacional de alimentação escolar**. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/116-alimentacao-escolar?download=8976:manual-agricultura>. Acessado em 16 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Programas/PNAE/Funcionamento: Execução**. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-funcionamento/execu%C3%A7%C3%A3o-alimentacao>. Acessado em 10 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Resolução CD/FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>. Acessado em 10 out. 2015.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?** 12ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

GAZOLLA, Márcio (2004). **Agricultura familiar, segurança alimentar e políticas públicas: Uma análise a partir da produção para autoconsumo no território do Alto Uruguai/RS**. 287 p. Uruguai/RS (Dissertação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

GUILHOTO, Joaquim J. M., *et. al.* **PIB da Agricultura familiar : Brasil-Estados**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2007.

HENNERON, Ludovic; BEMARD, Laetitia; HEDDE, Mickaël; PELOSI, Céline; VILLENAVE, Cécile; CHENU, Claire; BERTRAND, Michel; GIARDIN, Cyril; BLANCHART, Eric. **Fourteen years of evidence for positive effects of conservation agriculture and organic farming on soil life**. *Agronomy for Sustainable Development: January 2015, Volume 35, Issue 1, pp 169-181 - DOI: 10.1007/s13593-014-0215-8*.

IAPAR - Instituto Agrônomo do Paraná. **Unidades de Pesquisa - sobre o IAPAR**. Disponível em [www.iapar.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=195](http://www.iapar.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=195). Acessado em 30 de out. de 2015.

\_\_\_\_\_. **Áreas Técnicas e de Apoio: Área de Socioeconômica.** Disponível em <[www.iapar.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=297](http://www.iapar.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=297)>. Acessado em 30 de out. de 2015.

\_\_\_\_\_. Programas de Pesquisa - **Programa Agroecologia: O que Faz?** Disponível em <[www.iapar.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1624](http://www.iapar.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1624)>. Acessado em 30 de out. de 2015.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE - Cidades@.** Disponível em <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acessado em 10 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Censo Agropecuário 2006: Agricultura Familiar - Primeiros Resultados -** Brasil, Grande Regiões e Unidades da Federação. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Identificação de gargalos tecnológicos da agricultura familiar: subsídios e diretrizes para uma política pública** - Levantamento das demandas tecnológicas e sugestões de diretrizes de políticas públicas. Sumário Executivo. Curitiba: IPARDES, 2005.

LEFEBVRE, Marianne; LANGRELL, Stephen R. H.; GOMEZ-Y-PALOMA, Sergio. **Incentives and policies for integrated pest management in Europe: a review.** *Agronomy for Sustainable Development: January 2015, Volume 35, Issue 1, pp 27-45* - DOI: [10.1007/s13593-014-0237-2](https://doi.org/10.1007/s13593-014-0237-2).

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn; BORBA, Julian. **Different participatory experiences, different participants? A study of direct democracy initiatives in the State of Santa Catarina, Brazil.** *Urbana: Urban Affairs and Public Policy. Volume XIV, December 10, 2013.*

MAGALHÃES, Daniela Rocha; *et. al.* **Assistência social, comunicação social e segurança alimentar como direitos.** Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável: ideias sustentáveis.** Organização: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SANTOS, Anna Elisa Nicolau dos (Redação - EcoTerra Brasil). **Agroecologia: Respeito a Terra.** Disponível em <<http://www.ecoterrabrasil.com.br/home/index.php?pg=ecoentrevistas&tipo=temas&cd=82>>. Acessado em 28 de out. de 2015.

SAQUET, Marcos Aurélio e SOUZA, Edson Belo Clemente de (Organizadores). **Leituras do conceito de território e de processos espaciais.** São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009.

SEAB - Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento. **Documento-Base para o Programa Paraná Agroecológico**. Disponível em <[http://www.iapar.br/arquivos/File/zip\\_pdf/agroecologia/documentos/pragroecologicofinal.pdf](http://www.iapar.br/arquivos/File/zip_pdf/agroecologia/documentos/pragroecologicofinal.pdf)>. Acessado em 01 de out. de 2014. Curitiba : DIOE, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. 1ª impressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO PARANÁ. **Gestão da Educação: Dia-a-dia Educação: Agricultura Familiar - 2014**. Disponível em <<http://www.comunidade.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=96>>. Acessado em 20 de out. de 2015.



**APÊNDICE A – MODELO DE PEDIDO DE ACESSO A INFORMAÇÃO**

EXCELENTÍSSIMO SENHOR NOME DO PREFEITO - Prefeito do Município de Nome do Município.

**PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

**NOME DO REQUERENTE**, inscrito no CPF/MF sob nº 999.999.999-99, portador da cédula de identidade nº 9.999.999-9/PR residente e domiciliado na Rua \_\_\_\_\_, nº \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, CEP \_\_\_\_\_, Foz do Iguaçu/PR, vêm respeitosamente à presença de V. Exa, nos termos do artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição da República e da Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), sem prejuízo de outros dispositivos legais aplicáveis, requerer as seguintes informações:

Vista e Cópia de todo o processo referente as seguintes Chamadas Públicas de 20XX:

- 1 Processo de Dispensa nº XX/20XX - Chamada Pública nº XXX/20XX; e
- 2 Processo de Dispensa nº XX/20XX - Chamada Pública nº XXX/20XX.

Em conformidade com a lei, a requerente informa que a prestação da resposta ao presente pedido poderá ser feita via e-mail (\_\_\_\_\_@hotmail.com ou \_\_\_\_\_@hotmail.com) ou via carta no endereço acima mencionado, ou ainda poderá ser deixado a disposição para que possa confeccionar as cópias necessárias. Quaisquer dúvidas podem ser tiradas via e-mail ou telefone (45) 9999-9999 com NOME DO REQUERENTE

Termos em que  
Pede deferimento.

Foz do Iguaçu, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20XX.

\_\_\_\_\_  
NOME DO REQUERENTE