

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

**JOSEANE CARLA SCHABARUM**

**DA POLÍTICA AO PRATO: INVESTIGANDO A MATRIZ  
INSTITUCIONAL NA EXECUÇÃO DO PNAE COM ENFOQUE  
NA AGRICULTURA FAMILIAR**

**MARECHAL CÂNDIDO RONDON – PR**

**2024**

**JOSEANE CARLA SCHABARUM**

**Da política ao prato: investigando a matriz institucional na execução do PNAE com enfoque na agricultura familiar**

Taabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável da Universidade Estadual do Oeste do Paraná como requisito para obtenção de grau de Doutora em Desenvolvimento Rural Sustentável **Linha de pesquisa I:** Desenvolvimento Territorial, Meio Ambiente e Sustentabilidade Rural

Orientador: Prof. Dr. Clério Plein

Co-orientadores: Profs. Drs. Wilson João Zonin e Antonio Nivaldo Hespanhol

**MARECHAL CÂNDIDO RONDON – PR**

**2024**

Schabarum, Joseane Carla

S292p

Da política ao prato : investigando a matriz institucional na execução do PNAE com enfoque na agricultura familiar / Joseane Carla Schabarum. – – Marechal Cândido Rondon, 2024.

xx, 197 f. : il. ; 28 cm

Tese (doutorado) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável. Área de concentração: Centro de Ciências Agrárias, 2024.

Orientador: Clério Plein

Co-orientadores: Wilson João Zonin, Antonio Nivaldo Hespanhol

Banca Examinadora: Antonio Lázaro Sant'ana, Paula Chuproski, Rozane Marcia Triches, José Giacomo Baccarin

#### Bibliografia

1. Políticas públicas. 2. Alimentação escolar. 3. Agricultura familiar. 4. Matriz institucional. I. Título. II. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável.

CDD 338.18

## **JOSEANE CARLA SCHABARUM**

### **DA POLÍTICA AO PRATO: INVESTIGANDO A MATRIZ INSTITUCIONAL NA EXECUÇÃO DO PNAE COM ENFOQUE NA AGRICULTURA FAMILIAR**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável em cumprimento parcial aos requisitos para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Rural Sustentável, área de concentração Desenvolvimento Rural Sustentável, linha de pesquisa Desenvolvimento Territorial, Meio Ambiente e Sustentabilidade Rural, APROVADO(A) pela seguinte banca examinadora:

Orientador(a) - Clério Plein

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Marechal Cândido Rondon (UNIOESTE)

Antonio Lázaro Sant'ana

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP (UNESP)

Paula Chuproski

Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO)

Rozane Marcia Triches

Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)

José Giacomo Baccarin

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP (UNESP)

Marechal Cândido Rondon, 6 de maio de 2024

Aos meus pais, Neri e Cecilia, agricultores familiares,  
por seu amor e apoio incondicional

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, à generosa oportunidade dessa existência, permitindo-me sonhar e realizar esses sonhos.

À minha família: meu pai, Neri, e minha mãe, Cecilia, às minhas irmãs Daiane, Suelen e Danieli, aos meus afilhados Lucas e Kauane e a meu sobrinho Gabriel expresso meu mais sincero agradecimento pelo constante apoio e encorajamento, pois seu amor e apoio incondicionais foram essenciais nos momentos mais desafiadores. Agradeço por compreenderem minha ausência e serem força para que eu nunca desistisse. Honro e agradeço a vida de vocês. Em especial, agradeço à Suelen, que compreendeu e compartilhou minhas angústias e conquistas de pesquisadora, principalmente ao longo da etapa de coleta dos dados quantitativos e transcrição das entrevistas, sorte poder contar com alguém com sua dedicação e competência.

Agradeço ao meu comitê orientador, pessoas essenciais para o desenvolvimento deste trabalho, sou imensamente grata e honrada pela oportunidade de aprender com cada um. Em especial, ao Dr. Clério, por me conduzir com maestria em toda esta jornada. Sou grata por ter partilhado comigo sua sabedoria, por toda sua paciência, por me ouvir e serenar minhas dúvidas e inquietações com tanto zelo e dedicação. Agradeço por confiar em mim e estar presente em todos os momentos de descobertas, erros e acertos, por sempre acreditar em mim e me estimular a ir além. Ao Dr. Zonin, pela oportunidade de aprendizado com toda sua sabedoria e experiência. Ao Dr. Nivaldo, por me abrir as portas na UNESP, por me acolher tão bem em Presidente Prudente – SP. Grata por cada troca de conhecimento e discussões enriquecedoras.

À querida banca da qualificação e de defesa de tese final, por sua valorosa contribuição neste trabalho; seu olhar e considerações foram essenciais para o aperfeiçoamento desta tese.

Aos professores e colegas do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável da UNIOESTE agradeço pelas valiosas discussões e por todos os momentos de aprendizado compartilhados.

À Unioeste, pela oportunidade de desenvolver o doutoramento em Desenvolvimento Rural Sustentável.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela concessão da bolsa de estudos, que possibilitou o desenvolvimento tão amplo dessa pesquisa. E à Universidade Estadual Paulista (UNESP), pela parceria no projeto de pesquisa.

Aos meus queridos amigos, os de perto e os de longe, e a todos aqueles torceram por mim e me impulsionaram ao longo dessa jornada.

Por fim, o agradecimento mais especial é para cada um daqueles que entrevistei, que cedeu seu tempo e vivência para auxílio na construção desta tese. Sem cada um de vocês, esse trabalho não seria nada e não teria sentido algum.

*“A fome é a expressão biológica de males  
sociológicos.”*  
(Josué de Castro)

## **BIOGRAFIA DA AUTORA**

De alma sonhadora, livre e corajosa, sou filha de agricultores familiares, natural da cidade de Cunhã Porã-SC. A primeira de minha família a fazer um curso de graduação de nível superior e a primeira a conquistar o título de Doutora.

Além do apoio e incentivo incondicional de meus familiares durante toda a trajetória acadêmica, que não mediram esforços e sacrificaram por muitas vezes suas próprias necessidades para atender as minhas de estudante, devo este título à universidade pública, gratuita e de qualidade e às suas políticas de assistência estudantil que contribuíram para a garantia da minha permanência para a conclusão do curso. A universidade pública que me oportunizou chegar até aqui, possibilitou que outros familiares depois de mim, pudessem cursar uma graduação.

Minha história com o amor pela alimentação inicia-se na infância, haja vista que, sendo filha de agricultores familiares, era da minha rotina o contato com a produção e consumo de alimentos, produzidos há muito tempo na propriedade, pautados na sustentabilidade, por alguns anos com certificação orgânica, inclusive. Desde muito jovem, ainda sem ter certeza do curso de graduação que escolheria, eu afirmava que queria trabalhar em algo com que eu ajudasse as pessoas mais necessitadas, logo a medicina era o que parecia mais óbvio, salvar vidas, cuidar da saúde... No entanto, quando do momento de escolher um curso da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), que se inaugurava em 2010, ano em que decidi buscar o sonho de ingressar no ensino superior, esse curso não estava disponível. Ainda assim, o foco foi escolher algo na área da saúde, e conheci a profissão de nutricionista, que imediatamente me encantou. O que mais poderia ajudar as pessoas que garantir a elas o direito humano à alimentação adequada e saudável, capaz de promover a saúde?

Assim sendo, ingressei em 2010 no curso de graduação em nutrição da UFFS, em Realeza - PR. Foram anos difíceis, não se pode negar, horas e horas de estudo, desafios, primeira vez longe de casa e da família e dos amigos conhecidos. Mas a cada disciplina, a nutrição fazia mais sentido, sempre voltando meu olhar para os mais necessitados, até que, na disciplina de saúde pública, aprendi mais sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar

(PNAE) e sobre seu potencial em estimular a produção da agricultura familiar, o desenvolvimento rural, a valorização dos hábitos locais e a sua contribuição aos escolares, oferecendo alimentos saudáveis e variados produzidos local ou regionalmente, garantindo uma refeição de qualidade a milhares de crianças e adolescentes, contribuindo para a formação de hábitos alimentares saudáveis.

Preciso salientar que, neste período, meus pais também começaram sua comercialização de alimentos para o PNAE, o que nitidamente contribuiu para a melhoria da renda da minha família, melhorando assim nossas condições de vida. A mim, graciosamente, foi possível acompanhar os resultados positivos do PNAE, e as suas dificuldades, por ambos os lados da política (do comprador e do vendedor) e isso foi incrível para minha melhor compreensão do programa! Assim, não restavam mais dúvidas de que esse era o caminho a seguir, lutar pela soberania e segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada e saudável. A saúde coletiva ganhou meu coração e minha dedicação.

Durante a graduação (de 2010 a 2014) participei como voluntária e bolsista de programas de pesquisa e extensão, curiosamente todos voltados a atividades com o público da agricultura familiar - curso de boas práticas de fabricação e manipulação de alimentos, juventude rural e as redes sociais de aprendizagem e, por fim, a política do PNAE no âmbito do seu artigo 14 da Lei 11.947/2009, que versa sobre a aquisição de alimentos da agricultura familiar para alimentação escolar (que resultou no meu trabalho de conclusão de curso).

Encerrando a graduação, fui aprovada para o mestrado em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável da UFFS (*campus* Laranjeiras do Sul – PR), em 2015, seguindo na mesma temática de pesquisa. Atuei como bolsista CNPQ por um curto período e, após, iniciei atendimentos em consultório e nutrição clínica em ambiente hospitalar (com responsabilidade técnica sobre a nutrição clínica e de produção de refeições). O mais incrível é que nesses ambientes também foi possível estimular o consumo de alimentos advindos da agricultura familiar, provando que essa temática extrapola, o que vemos com frequência, de que se aplica somente a programas e políticas públicas. Alimentação saudável e adequada é passível de ser abordada em todas as áreas da nutrição.

Outra paixão desta autora é comunicar conhecimento; desde a graduação, a vontade pela área da docência era presente, nunca sendo intimidada para falar para as pessoas, independentemente de quantas fossem. Apresentar trabalhos em disciplinas, seminários, congressos ou outros eventos, sempre foi motivo de alegria para mim. É claro que o frio na barriga e a insegurança aconteciam, e acontecem ainda em várias situações, ainda assim meu coração vibrava (e vibra) ao fazer isso.

Minha jornada como docente no curso de nutrição iniciou-se em 2019, na universidade pública, gratuita e de qualidade, permitindo-me retribuir à sociedade o investimento concedido à minha formação, e contribuir na formação de novos profissionais nutricionistas. Nesse espaço, segui fortalecendo a pauta e as pesquisas com a alimentação escolar e a agricultura familiar e a segurança alimentar e nutricional, o que pretendo continuar ainda por muito tempo, se me permitido for.

A docência seguiu juntamente com o desejo de prosseguir no meu aperfeiçoamento profissional, assim, no ano de 2020, ingressei no doutorado no programa de pós-graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável da Universidade do Oeste do Paraná (UNIOESTE). E como o caro leitor já deve deduzir, com foco de pesquisa nas políticas públicas alimentares, a alimentação escolar. Ou seja, durante toda minha trajetória acadêmica meu objeto de estudo são as compras públicas de alimentos e, no presente trabalho, não poderia ser diferente.

Desejo que esse trabalho contribua e sirva de subsídios e *insights* para efetivação do artigo 14 da Lei 11.947/2009 nos mais diversos municípios desse nosso imenso e diverso Brasil. Desejo ver a agricultura familiar se fortalecendo, os agricultores com qualidade de vida, acesso à terra e a condições de permanecer no campo, retomando a produção diversificada que somos capazes de produzir, de comida de verdade, com soberania alimentar e sustentabilidade. E desejo muito mais, em futuro breve, que todas as pessoas estejam em segurança alimentar e nutricional, sem fome, com uma alimentação adequada e saudável que valorize seus hábitos alimentares, sua cultura, sua história. Todas cultuando e compartilhando as refeições com alegria e presença.

## RESUMO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma política pública brasileira que visa garantir alimentação saudável e adequada aos estudantes das escolas públicas do país. Uma característica fundamental do PNAE é o incentivo à compra de alimentos diretamente da agricultura familiar. O objetivo geral deste trabalho é analisar o processo de institucionalização e efetivação do artigo 14 da Lei federal Nº 11.947/2009 do PNAE em municípios selecionados nas Mesorregiões Geográficas do Oeste Paraense e de Presidente Prudente, São Paulo. Trata-se de um estudo longitudinal com abordagem quali-quantitativa, descritiva e analítica com aprovação do comitê de ética em pesquisa com seres humanos da Unioeste. Para os dados quantitativos, foram utilizados dados secundários de acesso público disponíveis no Sistema de Gestão de Contas *On-line* do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para identificar os gêneros alimentícios da agricultura familiar que foram categorizados em dez grupos: frutas e derivados, hortaliças e derivados, cereais e derivados, tubérculos e derivados, feijões, ovos, carnes, leite e derivados, açúcares e doces e outros, e outra classificação de acordo com a classificação NOVA do Guia Alimentar para População Brasileira em *in natura* ou minimamente processados, ingredientes culinários processados, alimentos processados e alimentos e bebidas ultraprocessados. De acordo com o nível de atendimento dos municípios ao artigo 14 da Lei 11.947/2009 estes foram agrupados segundo o percentual destinado à agricultura familiar categoria 1 - 0% do repasse; categoria 2 - 0,1% a 29,9%; categoria 3 - 30% a 39,9%; e categoria 4 -  $\geq 40\%$ . Realizaram-se entrevistas com os 43 atores envolvidos com a alimentação escolar de cinco municípios, dois da Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense e três da Mesorregião Geográfica Presidente Prudente de São Paulo. As entrevistas foram gravadas, posteriormente transcritas e analisadas com a técnica da análise de conteúdo. As categorias de análise foram preestabelecidas de acordo com a matriz institucional de Douglass North: “organizações”, “regras formais”, “regras informais”, “*enforcement*” e “*path dependence*”. Os resultados encontrados permitiram identificar que as aquisições da agricultura familiar são superiores na Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense em todos os anos analisados, com destaque para aquisições  $\geq 40\%$ . A Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente apresentou significativo número de municípios que não adquirem nada ou não atingem o percentual mínimo de 30% exigido pela Lei. Com relação ao tipo de produtos oriundos da agricultura familiar em ambas as mesorregiões, majoritariamente, foram alimentos *in natura* e minimamente processados, de origem vegetal (hortaliças e frutas). A Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense apresentou percentuais superiores de alimentos processados (panificados, por exemplo) e do número total de itens fornecidos, além de comercialização alimentos orgânicos. Com relação a análise de conteúdo, foi possível constatar que as organizações e as regras informais apresentam importante influência sobre a eficácia nas aquisições de alimentos da agricultura familiar. No entanto, as regras formais não prejudicaram a execução do PNAE. Conclui-se que mesmo apesar de anos após a promulgação da Lei 11.947/2009, muitos municípios analisados ainda não conseguem cumprir o estabelecido pelo artigo 14. A matriz institucional tem total influência sobre esse cumprimento ou não, ou seja, municípios onde todos os elementos interagem mutuamente atingiram o disposto pela Lei.

## **ABSTRACT**

The National School Feeding Program (PNAE) is a Brazilian public policy that aims to ensure healthy and adequate food for students in public schools in the country. A key feature of the PNAE is the incentive to purchase food directly from family farming. The general objective of this work is to analyze the process of institutionalization and effectiveness of article 14 of the Federal Law No 11.947/2009 of PNAE in selected municipalities in the Geographic Mesoregions of Paraense and Presidente Prudente, São Paulo. It is a longitudinal study with qualitative-quantitative, descriptive and analytical approach with approval of the ethics committee in research with human beings of Unioeste. For the quantitative data, secondary public access data available in the On-line Account Management System of the National Fund for the Development of Education (FNDE) was used To identify the family farming food products that were categorized into ten groups: fruits and derivatives, vegetables and derivatives, cereals and derivatives, tubers and derivatives, beans, eggs, meat, milk and derivatives, sugars and sweets and others, and another classification according to the NOVA classification of the Food Guide for the Brazilian Population in nature or minimally processed, processed culinary ingredients, processed food and ultra-processed food and beverages. According to the level of attendance of municipalities to article 14 of Law 11.947/2009 these were grouped according to the percentage destined for family agriculture category 1- 0% of the transfer; category 2 - 0.1% to 29.9%; category 3 - 30% to 39.9%; and category 4 -  $\geq 40\%$ . Interviews were conducted with the 43 actors involved in school feeding of five municipalities, two from the Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense and three from the Mesorregião Geográficas Presidente Prudente of São Paulo. The interviews were recorded, then transcribed and analyzed with the technique of content analysis. The categories of analysis were preestablished according to the institutional matrix of Douglass North: "organizations", "formal rules", "informal rules", "enforcement" and "path dependence". The results found allowed to identify that the acquisitions of family farming are superior in the Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense in all analyzed years, with with detaque for acquisitions  $\geq 40\%$ . The Presidente Prudente Mesoregion has a significant number of municipalities that do not acquire anything or do not reach the minimum percentage of 30% required by the law. Regarding the type of products from family farming in both mesoregions, mostly were natural and minimally processed foods of vegetable origin (vegetables and fruits). The West Paraná Mesoregion presented higher percentages of processed foods (baked, for example) and the total number of items provided, besides commercialization of organic food. With regard to content analysis, it was possible to verify that the organizations and the informal rules present important influence on the effectiveness in the acquisitions of food of the family agriculture. However, the formal rules did not prejudice the implementation of the PNAE. It is concluded that even years after the promulgation of Law 11.947/2009, many municipalities still do not meet the requirements set by article 14. The institutional matrix has total influence on this cumprimento or not, that is, municipalities where all elements interact mutually reached the provisions of the law.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### LISTA DE QUADROS

<b>N.º</b>		<b>Pág.</b>
1	Principais instituições e organizações da construção do programa nacional de alimentação escolar. Brasil, 2024.	66

### LISTA DE FIGURAS

<b>N.º</b>		<b>Pág.</b>
1	Localização da Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense e Presidente Prudente de SP 2024.	28
2	Hexágono do desenvolvimento regional.	75
3	Mercados de oferta e demanda acessados por agricultores.	79
4	Localização da Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense 2024.	92
5	Localização da Mesorregião de Presidente Prudente – SP 2024.	97
6	Figura 6. Percentual de uso do repasse do FNDE por município entre 2013 e 2021.	111
7	Figura 7. Percentual de atendimento ao artigo 14 da Lei 11.947/2009 por município entre 2013 e 2021.	113
8	Valores acumulados por mesorregião (A) e por município (B) em Mediana e Percentis 25 e 75 nas Mesorregiões Geográficas Oeste Paranaense e Presidente Prudente, 2013 a 2021.	119
9	Distribuição dos gastos públicos em percentual do total estado/classe/ano em reais, em percentual do acumulado para cada classe/ano e percentual cidade/classe/ano.	125
10	Gastos públicos em percentual cidade/ano para as classes separados por estado entre 2013 e 2021.	132
11	Aquisição de alimentos orgânicos da agricultura familiar para o PNAE, por ano e Mesorregião Geográfica entre 2013 e 2021.	136

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>N.º</b>		<b>Pág.</b>
1	Porcentagem de estabelecimentos agropecuários pertencentes à Agricultura Familiar. Brasil. 2024.	101
2	Porcentagem de estabelecimentos agropecuários quanto à condição do produtor em relação à terra pertencentes à agricultura familiar. Brasil. 2023.	102
3	Porcentagem do número de estabelecimento da agricultura familiar quanto à estrutura fundiária. Brasil. 2023.	103
4	Porcentagem do número de estabelecimentos agropecuários de acordo com sexo do produtor responsável pela direção da família. Brasil, 2024.	106

## LISTA DE TABELAS

<b>N.º</b>		<b>Pág.</b>
1	Recursos aplicados, dias de atendimento e alunos beneficiados no período de 1994 a 2001. Brasil, 2002.	53
2	Tipos de mudança institucional.	84
3	Tipos de mudança institucional entre as fases do PNAE. 2024.	85
4	Porcentagem do número de estabelecimento da agricultura familiar quanto ao principal grupo de atividade econômica desenvolvido. Brasil. 2024.	104
5	Estabelecimentos da agricultura familiar que receberam orientação técnica, com indicação de origem - Brasil – 2017.	105
6	Número de estabelecimentos agropecuários por idade do produtor responsável pela direção da família. Brasil, 2024.	107
7	Análise da aquisição da agricultura familiar em classes percentuais por Mesorregiões Geográficas Oeste Paranaense e de Presidente Prudente, entre 2013 e 2021.	116
8	Análise descritiva do montante financeiro total destinado à agricultura familiar nas Mesorregiões Geográficas Oeste Paranaense e de Presidente Prudente entre 2013 e 2021.	118
9	Alimentos adquiridos da agricultura familiar para a alimentação escolar nas Mesorregiões Geográficas Oeste Paranaense e Presidente Prudente entre 2013 e 2021.	126
10	Alimentos orgânicos adquiridos da agricultura familiar para a alimentação escolar na Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense entre 2013 e 2021.	137
11	Características dos participantes da pesquisa. Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense e de Presidente Prudente, 2024.	138

## LISTA DE ABREVIATURAS

AMOP - Associação dos Municípios do Oeste do PR  
CAAE: Certificado de Apresentação para Apreciação Ética  
CAE - Conselho de Alimentação Escolar  
CECANEs - Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar.  
CEP: Comitê de Ética em Pesquisa  
CEPEA - Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada  
CNA: Campanha Nacional de Alimentação.  
CNAE - Campanha Nacional de Alimentação Escolar  
CNME - Campanha Nacional de Merenda Escolar  
CNPq: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento  
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
COVID-19 Coronavírus Disease 2019 (Doença causada pelo coronavírus de 2019)  
DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf  
DHAA - Direito Humano à Alimentação Adequada  
EEx - Entidades Executoras  
EJA - Educação de Jovens e Adultos  
ES - Espírito Santo.  
FAE - Fundação de Assistência ao Estudante  
FAO - *Food and Agriculture Organization*  
FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
INAN - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição  
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social  
LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional.  
MEC - Ministério da Educação e Cultura  
MS: Ministério da Saúde  
MP - Medida Provisória.  
NOVA: Classificação dos alimentos de acordo como o grau de processamento  
ONU - *United Nations Organization*  
OPAS: *Pan American Health Organization*  
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos  
PIB - Produto Interno Bruto  
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PPGDRS - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável  
PR - Paraná  
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PRONAN - Plano Nacional de Alimentação e Nutrição  
REDE PENSSAN: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional  
RS - Rio Grande do Sul

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional  
SAPS - Serviço de Alimentação da Previdência Social  
SC - Santa Catarina  
SEAB/DERAL - Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento /  
Departamento de Economia Rural (órgãos governamentais do estado do PR)  
SEAD - Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento  
Agrário  
SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (órgão do  
governo do estado de SP)  
SiGPC: Sistema de Gestão de Prestação de Contas do Programa  
Nacional de Alimentação Escolar.  
SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.  
SP - SP  
TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido  
UNICEF - *United Nations International Children Emergency Fund*  
USDA - United States Department of Agriculture

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>21</b>
<b>2. PERCURSO METODOLÓGICO .....</b>	<b>26</b>
2.1. Abordagem quantitativa.....	27
2.2. Abordagem qualitativa.....	31
<b>3. O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR .....</b>	<b>35</b>
3.1. Institucionalização centralizada e subordinada ao apoio externo (1940 a 1971) 39	
3.2. A nacionalização da merenda escolar (1972 a 2002) .....	46
3.3. Reestruturação das diretrizes de gestão do PNAE (2003 a 2009).....	54
3.4. Institucionalização federativa (de 2009 em diante).....	60
<b>4. SOBRE CONCEITOS DE DESENVOLVIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL: QUANTO EVOLUÍMOS? .....</b>	<b>68</b>
4.1. O Programa Nacional de Alimentação Escolar na perspectiva do desenvolvimento territorial rural.....	71
4.2. A mercantilização da agricultura familiar .....	76
4.3. Uma outra perspectiva de análise: a teoria da matriz institucional de Douglass North .....	82
<b>5. CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO DE ESTUDO .....</b>	<b>92</b>
5.1. Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense .....	92
5.2. Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente .....	96
5.3. A agricultura familiar nas Mesorregiões Geográficas Oeste paranaense e de Presidente Prudente .....	100
<b>6. DO CAMPO AO PRATO DO ESCOLAR: ANÁLISE DAS AQUISIÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O PNAE .....</b>	<b>109</b>
6.1. Situação dos municípios quanto ao cumprimento da obrigatoriedade de adquirir a quantidade mínima de alimentos da agricultura familiar para o PNAE 110	
6.2. Diversidade de alimentos fornecidos pela agricultura familiar ao mercado institucional da alimentação escolar .....	122
6.3. Os alimentos orgânicos no mercado institucional do PNAE .....	133
<b>7. COMO O JOGO É JOGADO? UM ESTUDO QUALITATIVO DA MATRIZ INSTITUCIONAL DE NORTH NO PNAE.....</b>	<b>138</b>
7.1. As organizações no mercado institucional da alimentação escolar .....	139
7.2. As regras formais do jogo .....	146
7.3. As regras informais: a influência dos jogadores .....	157
7.4. Aplicação das regras - o <i>enforcement</i> .....	163
7.5. <i>Path dependence</i> – dependência histórica da trajetória escolhida .....	166
7.5.1 – Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense.....	168

7.5.2. Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente.....	172
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	176
REFERÊNCIAS .....	182

## 1. INTRODUÇÃO

No Brasil a questão alimentar e nutricional da população é complexa e multifacetada. Nas últimas décadas, observa-se um fenômeno chamado transição nutricional, caracterizado por um aumento dos índices de sobrepeso, obesidade e de doenças crônicas não transmissíveis em toda a população, em convivência com déficits nutricionais (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2019). Esses dois eventos, de obesidade e desnutrição, são considerados pandemias e, associados às mudanças climáticas e combinados, sinérgicamente, entre si, compõem a Sindemia Global, sendo decorrente, dentre outros fatores, do sistema agroalimentar predominante (SWINBURN *et al.*, 2019).

O país apresenta elevados índices de insegurança alimentar e nutricional, agravados com a emergência da pandemia de COVID-19, sendo que 58,8% dos brasileiros se encontram em insegurança alimentar e nutricional e, destes, 15,5% estão em insegurança alimentar grave, ou seja, são pessoas que convivem diariamente com a fome (REDEPENSSAN, 2022). Por outro lado, seguindo a tendência mundial, a população jovem brasileira, apresenta prevalência de excesso de peso em adolescentes entre 15,3% e 29,1% (SBP, 2019).

Somado a isso, na esfera da produção, permanece um modelo produtivo pautado na agricultura intensiva, mecanizada, com elevada utilização de produtos químicos, com consequências ambientais e sociais negativas, sem que tenham sido resolvidos os problemas relacionados à fome. Atualmente, emerge a agricultura digital, também conhecida como Agricultura 4.0, a qual é pautada na agricultura de precisão e no emprego de novas tecnologias, com economia de recursos, redução de custos e aumento da produtividade. Seus adeptos a apontam como a solução para problemas atuais e futuros do setor. Esse modelo, porém, perpetua problemas até então evidentes, como a não inclusão de todos os produtores rurais, marginalizando mais uma vez os pequenos agricultores/as (IPEA, 2022) mantendo e agravando a concentração fundiária, em um contexto de paralização da política de assentamentos rurais.

Não obstante, esse modelo de agricultura industrial, focada na produção de *commodities*, monoculturas e proteína animal, cujos produtos que

chegam à mesa do consumidor, é resultado de altos graus de industrialização (processados e ultraprocessados), de alto valor energético e baixíssimo valor nutricional. Esse tipo de alimentação implica uma má alimentação pela falta de variedade e qualidade alimentar, agravando os problemas do sobrepeso, da obesidade e da insegurança alimentar e nutricional.

Vale ressaltar que a agricultura familiar no Brasil é um modelo de produção que responde por parte considerável do abastecimento interno, compondo a dieta alimentar básica da população e oferecendo uma grande contrapartida à produção nacional variada e estável. Os dados do Censo Agropecuário de 2017 evidenciam que 77% dos estabelecimentos rurais brasileiros são classificados como agricultura familiar com cerca de 3,9 milhões de estabelecimentos, que correspondem a 23% do valor da produção e a uma baixa parcela de ocupação da terra (23%), quando comparada à agricultura agroindustrial (IBGE, 2017).

A agricultura familiar apresenta um perfil social, econômico, cultural e ambiental afeito à promoção da segurança alimentar e nutricional (SAN), por sua tendência ao fortalecimento das estratégias de autoconsumo, diversificação e integração das atividades produtivas e na busca pela inserção em circuitos locais e regionais de comercialização (PLOEG, 2008).

Para lidar com desafios que contradizem a agricultura familiar e promovem práticas insustentáveis, a partir do primeiro mandato do governo Lula, em 2003, o Estado brasileiro passou a discutir e elaborar políticas com base nos conceitos de SAN. Estas políticas que se depreendem dessa abordagem assentam-se em dois componentes básicos: o componente alimentar, relacionado à produção, disponibilidade, comercialização e acesso ao alimento, e o componente nutricional, relacionado às práticas alimentares e à utilização biológica do alimento e, portanto, ao estado de nutrição da população (CONSEA, 2004).

Nessa perspectiva, programas públicos alimentares, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), aparecem como potenciais reintegradores desses componentes, em face das condições de auxiliar no enfrentamento das problemáticas referentes ao consumo, à produção e à comercialização de alimentos. Isto se daria, por um lado, mediante a integração de políticas relacionadas à saúde da população de escolares e, por

outro, mediante a criação de mercados para a agricultura familiar, inclusive com potencial para fomentar práticas de gestão ambiental. Esta ação do Estado se fortaleceu a partir da aprovação da Lei n.º 11.947/2009, a qual se tornou um marco nas políticas públicas relativas à SAN.

Destarte, a compra de gêneros alimentícios por parte do Estado pode ser considerada uma importante estratégia de inclusão mercadológica da agricultura familiar em canais mais curtos de comercialização, como é o caso do mercado institucional criado pelo PNAE, especialmente em função do artigo n.º 14, que estabelece que, no mínimo, 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, devem ser destinados à aquisição 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 quilombolas (BRASIL, 2009).

Uma visão pertinente a esse trabalho é a teoria da matriz institucional de Douglass North, que aborda o desenvolvimento da sociedade a partir das instituições (regras formais ou informais). Segundo esse autor, faz-se necessário entender como o crescimento de longo prazo, ou a evolução histórica de uma sociedade é condicionado pela formação e evolução de suas instituições.

Por conseguinte, as instituições para North é que justificam o desenvolvimento, a partir de sua criação e/ou evolução média e são baseadas em regras, tanto formais quanto informais. As regras formais se caracterizam pelas leis e constituições formalizadas e escritas, em geral impostas por um governo ou agente com poder de coerção, e as informais são normas de comportamento, convenções, ou códigos de conduta autoimpostos, formados em geral no seio da própria sociedade. O conjunto dessas regras pode ser encontrado na matriz institucional das sociedades e a sua dinâmica será sempre *path dependent*, isto é, um conjunto de instituições que, mesmo que a sociedade mude, elas não se alteram, ou se alteram lentamente, e continuam acompanhando o desenvolvimento ou, em muitos casos, nem há desenvolvimento, porque esse conjunto de instituições o bloqueia (NORTH, 1994; GALA, 2003).

Essa pesquisa tem por elemento central de análise as compras públicas da agricultura familiar pelo PNAE e sua relação com a matriz institucional. Cabe

mencionar que não existe na literatura estudos que relacionem diretamente a temática da matriz institucional de Douglass North com o PNAE. Dentre os achados que versam sobre a prestação de contas da alimentação escolar, especificamente sobre o percentual do recurso federal destinado à agricultura familiar, os estudos são bastante recentes e realizados em escalas local ou regional, além de algumas experiências em nível estadual.

Logo, o objetivo geral da presente pesquisa é analisar o processo de institucionalização e efetivação do artigo 14 da Lei federal N.º 11.947/2009 do PNAE nas Mesorregiões do Geográficas Oeste Parananense e Presidente Prudente. Como objetivos específicos, buscou-se: 1. Analisar o histórico do PNAE a partir da teoria da matriz institucional de Douglass North; 2. Caracterizar a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, recursos gastos, tipo de produtos adquiridos, orgânicos e/ou agroecológicos; e 3. Compreender a influência dos arranjos institucionais no processo de aquisição de alimentos da agricultura familiar e orgânicos e/ou agroecológicos pelo PNAE.

Considerando que mesmo após anos da promulgação da Lei 11.947/2009 e seu artigo 14, muitos são os municípios brasileiros que ainda não conseguem cumprir a Lei, defende-se aqui a tese de que a articulação dos arranjos institucionais é o elemento contribuinte para que o programa alcance o seu potencial máximo de eficácia e eficiência. Assim, naqueles municípios em que a articulação é positiva, o percentual de aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar é maior. Supõe-se que essa articulação é capaz de superar diversos problemas desde a produção até o consumo final do alimento pelos escolares, perpassando todo o processo da cadeia alimentar.

Pesquisas como de Triches e Silvestri (2018) Baccarin *et al.* (2017a) identificaram gargalos no processo de operacionalização das compras desde o princípio de sua execução, como na formulação e divulgação das chamadas públicas com ausência de informações pertinentes à compreensão do agricultor, dificultando o seu acesso e demais etapas relacionadas ao programa. Além disso, a agricultura familiar brasileira é amplamente heterogênea em suas formas de produção, organização e acesso aos mercados. Dessa forma, compreender essas diferentes realidades permite ajustar os arranjos institucionais para que o programa possa ser executado de forma mais assertiva,

ampliando a aquisição para além do mínimo exigido pela lei, contribuindo efetivamente com o objetivo de estimular o desenvolvimento rural sustentável, promovendo a SAN e garantindo o direito humano à alimentação adequada (DHAA).

Este trabalho está estruturado em sete capítulos a iniciar-se pela introdução, seguido do segundo capítulo que aborda os percursos metodológicos da pesquisa. O terceiro apresenta o histórico do PNAE e sua relação com a teoria de matriz institucional de Douglass North exemplificando como a inter-relação entre instituições e organizações contribuíram para o desenvolvimento da política, além da sua relação com o desenvolvimento rural. No quarto são apresentados os conceitos de desenvolvimento (rural), a mercantilização da agricultura familiar e o papel do PNAE, como promotor desses mercados que propiciam esse desenvolvimento, e a sua inter-relação com a matriz institucional. O quinto discorre sobre duas mesorregiões estudadas no sentido de caracterizar a agricultura familiar em cada realidade. A aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE entre os anos de 2013 e 2021 nas duas Mesorregiões, quantidades, valores, se orgânicos e/ou agroecológicos, quais alimentos, são detalhados no sexto capítulo, com base prestação de contas dos municípios ao FNDE. Por fim, no sétimo capítulo, são apresentados os elementos da análise qualitativa da pesquisa que auxiliam na compreensão da aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE e a sua relação com a matriz institucional nas diferentes mesorregiões analisadas.

## 2. PERCURSO METODOLÓGICO

Foi realizado um estudo longitudinal retrospectivo com abordagem quantitativa (análise histórica da compras de produtos da agricultura familiar ao PNAE) e qualitativa (estudo de casos), descritiva e analítica sobre o PNAE na Mesorregiões Geográficas do Oeste Paranaense e Presidente Prudente de São Paulo. O uso combinado de pesquisas qualitativas e quantitativas torna possível coletar mais informações do que as que podem ser obtidas individualmente.

A pesquisa quantitativa se centra na objetividade e na análise de dados brutos, utilizando ferramentas padronizadas e neutras, descrevendo as causas de um fenômeno, a relação entre variáveis e assim por diante, utilizando-se de linguagem matemática. (FONSECA, 2002). Portanto, o método quantitativo, caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no seu tratamento por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples como percentual, média, desvio-padrão, às mais complexas, como coeficiente de correlação, análise de regressão etc. É aplicado aqui no estudo o método descritivo “que procura descobrir e classificar a relação entre variáveis, bem como nos que investigam a relação de causalidade entre fenômenos” (RICHARDSON, 2012, p. 70).

Associa-se a esta, o método explicativo que objetiva identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos e explica o porquê das coisas a partir dos resultados obtidos (GIL, 2007).

Para a análise da pesquisa qualitativa, a partir das entrevistas, utilizou-se o método de análise de conteúdo, que possui o mérito de constituir-se em um modo criativo e ao mesmo tempo rigoroso de leitura sistemática de primeiro plano do material empírico, visando atingir uma interpretação que ultrapassa os significados manifestos (CORTES, 1998). Como pondera Minayo (2014, p. 24) “o universo das investigações qualitativas é o cotidiano e as experiências do senso comum, interpretadas e reinterpretadas pelos sujeitos que as vivenciam” (MINAYO, 2014, p.24).

Tal análise qualitativa nesta pesquisa será realizada sob a perspectiva da análise do conteúdo que, para Bardin (2011, p.47), consiste em um “conjunto de técnicas de análise de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos a descrição do conteúdo das mensagens, indicadores

que permitam a inferência de conhecimento relativa às condições de produção destas mensagens”. A análise de conteúdo da pesquisa qualitativa enfatiza a presença ou ausência de determinados temas, salientando a dimensão subjetiva do processo de análise e buscando estabelecer os significados das comunicações (CORTES, 1998).

Justifica-se a seleção da localidade para este estudo, Mesorregiões Geográficas do Oeste Paranaense e Presidente Prudente, por serem a área de abrangência do projeto aprovado na Chamada CNPq N.º 1/2019 - Apoio à formação de doutores em áreas estratégicas, a qual a autora pertenceu, tendo assim sua pesquisa financiada. A Chamada CNPq N.º 1/2019 compreende a parceria entre o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), *Campus* Marechal Cândido Rondon – PR e o Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista (UNESP), *Campus* de Presidente Prudente – SP. Portanto, a execução do PNAE municipal nessas duas mesorregiões se constitui no cerne da análise empreendida.

Outrossim, o presente estudo foi realizado após aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos - CEP/UNIOESTE sob Certificado de Apresentação para Apreciação Ética – CAAE – N° 67009423.3.0000.0107 (ANEXO 1).

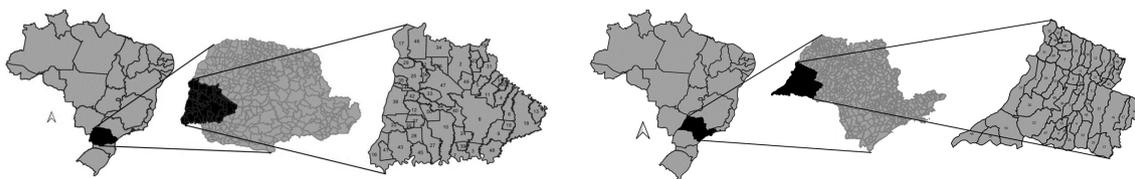
Os participantes do estudo constituem-se de dois grupos de acordo com a abordagem da pesquisa, quantitativa ou qualitativa. O recorte geográfico adotado para a presente pesquisa foi a Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas institucionalizada pela aprovação da Presidência do IBGE segundo a Resolução PR n.º 51, de 31.07.1989, denominação vigente quando dos primeiros anos de coleta dos dados quantitativos.

## **2.1. Abordagem quantitativa**

Fizeram parte desta etapa da pesquisa os cinquenta e cinco municípios da Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente e os cinquenta municípios

que integram a Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense, ou seja, a totalidade do universo estudado (características mais detalhadas de cada mesorregião são apresentadas no capítulo 5).

**Figura 1. Localização das Mesorregiões Geográficas do Oeste Paranaense e de Presidente Prudente. 2024.**



O instrumento de coleta de dados quantitativos (APÊNDICE 1) consistiu em uma tabela em planilha de *Microsoft Excel*® 2019 contendo as variáveis em colunas para: identificação do município, mesorregião pertencente, ano da prestação de contas, alimento, valores, se orgânico e/ou agroecológico ou não, classificação NOVA segundo o Guia Alimentar para a População Brasileira (BRASIL, 2014) e por grupo de acordo com a origem, e a tipologia do agricultor (individual, associado ou cooperado).

Conforme a classificação NOVA, que é a ferramenta que agrupa os alimentos de acordo com o nível de processamento, os alimentos foram categorizados em *in natura* ou minimamente processados, ingredientes culinários, alimentos processados e alimentos ultraprocessados. Quanto à origem, estabeleceram-se dez categorias, sendo elas: 1) frutas e derivados; 2) hortaliças e derivados; 3) cereais e derivados; 4) tubérculos e derivados; 5) feijões; 6) ovos; 7) carnes; 8) leite e derivados; 9) açúcares e doces e 10) outros.

A coleta de dados desta etapa da pesquisa foi realizada no período de abril a outubro de 2022, pela pesquisadora responsável e uma voluntária, graduanda do quarto ano de agronomia, previamente treinada. À voluntária coube a tarefa de auxiliar no levantamento e organização dos dados referente à prestação de contas do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SigPC) e coletar o valor total de repasse do FNDE dos respectivos municípios nos anos analisados (2013 a 2021). Foi de responsabilidade da pesquisadora a tabulação dos dados, a conferência de adesão à Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf (DAP)

correspondente da agricultura familiar e/ou suas organizações, a classificação dos alimentos por grupos e as etapas de análise e interpretação dos resultados.

A base de dados constituiu-se das prestações de contas dos municípios, disponível no SigPC – Contas *On-line* do FNDE, para consulta pública sobre os dados da aquisição da agricultura familiar e demais alimentos para a alimentação escolar. Foram considerados os dados referentes ao repasse do FNDE, ou seja, não se incluíram na análise os valores da contrapartida individual dos municípios, uma vez que o artigo 14 da Lei 11.947/2009, constitui-se numa obrigatoriedade apenas considerando o repasse federal.

Os dados foram coletados para todos os anos em que as prestações de contas estivessem liberadas, dessa forma, foram analisados os dados referentes ao período compreendido entre os anos de 2013 e 2021. Os registros do SigPC são realizados pelos gestores públicos municipais e estaduais responsáveis pela execução local do PNAE, para fins de prestação de contas.

São registros no SigPC considerados válidos para o monitoramento da aquisição da agricultura familiar para a alimentação escolar, nos anos de 2013 a 2015 – com a inclusão das notas fiscais para a informação das despesas –, e sem repetição:

1) registros de documentos de despesa em que o campo Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) foi preenchido; 2) registros de documentos de despesa com autorizações de despesas identificadas na modalidade dispensa de licitação com base no § 1.º do artigo 14 da Lei 11.947/2009; e 3) registros de documentos de despesas de aquisições que contenham o número do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) identificados pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) como organizações com DAP jurídicas ativas nos respectivos anos da aquisição.

São registros no SigPC considerados válidos para o monitoramento da aquisição da agricultura familiar para a alimentação escolar, a partir de 2016: – com a inclusão das notas fiscais para a informação das despesas:

1) registros de documentos de despesas de aquisições que contenham os números do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e do CNPJ identificados pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário -

SEAD/MDA como organizações com DAP jurídicas ativas nos respectivos anos da aquisição.

Registre-se que as prestações de contas ainda estão sob análise, portanto, os dados aqui coletados são preliminares e passíveis de alterações. Os dados de prestação de contas são disponibilizados atualmente ao público em planilhas ou *pdf*, da listagem completa de produtos fornecidos à alimentação escolar com opção de acessar especificamente aqueles oriundos da agricultura familiar a partir de 2013.

No entanto, destaca-se que, com a listagem completa de prestação de contas e da agricultura familiar em mãos, foram identificadas várias aquisições que não foram devidamente declaradas, seja pela inclusão de CNPJs não familiares na opção da agricultura familiar ou ausência de familiares neste. Dessa forma, registrou-se para a presente pesquisa gastos da agricultura familiar mediante DAP identificadas, mesmo que estas aparecessem na listagem geral que eram de gastos com a nota de produtor rural, mas que não foram incluídas como registro de aquisição da agricultura familiar, bem como excluídas aquelas que não eram de origem familiar.

Para confirmar a origem do fornecedor não listado no gasto como agricultura familiar consultou-se o Extrato DAP da Casa Civil e SEAD disponível no *link* <http://smap14.mda.gov.br/extratodap/> ou o *site* do Informe Cadastral disponível no *link*: <https://www.informecadastral.com.br/>.

O valor total de repasse do FNDE aos municípios, para calcular a porcentagem de aquisição da agricultura familiar foi obtido no *site* [https://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet\\_fnde.LIBERACOES\\_01\\_PC?p\\_ano=2017&p\\_programa=&p\\_uf=SP&p\\_municipio=350080](https://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.LIBERACOES_01_PC?p_ano=2017&p_programa=&p_uf=SP&p_municipio=350080).

Os dados foram analisados no *software* estatístico JAMOVI 2.3. Os dados obtidos por lote de alimentos para cada cidade e data foram convertidos em valor total acumulado por classe de alimento (classe Nova e por grupo de alimentos) por ano e cidade. Esse dado foi utilizado de três formas: 1 - Valor total bruto acumulado para cada estado/ano; 2 - Valores acumulados em reais por cidade/ano (geral ou por classes) apresentados em mediana e percentis 25 e 75 pois a distribuição de normalidade avaliada via teste de Shapiro-Wilk foi violada; 3 - Dados em percentual por classe/cidade/ano calculados a partir da divisão do gasto por classe em real pelo valor total investido para a cidade/ano também

apresentados em mediana e percentis. Para os dados em percentual foi aplicado o teste de *Mann-Whitney* para comparação dos municípios de acordo com a divisão de estados (Paraná vs São Paulo) separados por classes de alimentos. Os dados de percentual de repasse foram apresentados em percentual relativo ao total do repasse. Estes foram classificados em quatro categorias de acordo com os valores relativos: categoria 1- 0% do repasse; categoria 2 - 0,1% a 29,9%; categoria 3 - 30% a 39,9%; e categoria 4 -  $\geq 40\%$ . Os estados foram comparados em relação à distribuição em cada categorias usando o Teste Z para comparação das proporções associado ao teste de Qui-quadrado para identificar a presença de desbalanceamento nas proporções entre as categorias. Foi adotado o nível de significância  $P < 0,05$ .

## **2.2. Abordagem qualitativa**

Os participantes da abordagem qualitativa foram os vários “jogadores”, ou seja, as organizações envolvidas, constituídas pelos atores sociais, políticos e econômicos, como gestores (da educação e agricultura), nutricionistas, técnicos e fornecedores da agricultura familiar e suas organizações participantes da execução do PNAE.

O instrumento de coleta de dados qualitativos contou com um roteiro de perguntas semiestruturado baseado e adaptado (ANEXO 2) de Triches (2010). O roteiro de perguntas foi diferenciado para o grupo dos atores institucionais e para agricultura familiar e suas organizações para garantir melhor abordagem. O roteiro para os atores institucionais continha dezenove perguntas e para agricultura familiar e suas organizações vinte e oito, todas de respostas abertas.

Foi realizado um estudo piloto, pela própria autora, em um município da Mesorregião Oeste Paranaense, com três entrevistados, certificando-se de que as perguntas eram claras e respondessem aos objetivos e que suas respostas possibilitassem consequentes análise e compreensão dos dados. Não foram necessários ajustes no instrumento de pesquisa, partindo-se assim para as demais entrevistas definitivas.

Os dados qualitativos foram coletados de maneira presencial, pela autora, entre 13 de março e 24 de maio de 2023. Os municípios foram selecionados de acordo com o nível de atendimento, ou seja, visando abordar os de maior e menor atendimento ao artigo 14 da Lei 11.947/2009, classificados na etapa quantitativa e que aceitassem participar da pesquisa. Após identificados esses municípios, estabeleceu-se contato com as respectivas secretarias de educação dos municípios para o convite à participação na pesquisa e solicitação da Autorização da Instituição Coparticipante. Com esse aceite e mediante aprovação da pesquisa pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos - CEP/UNIOESTE, entrou-se em contato com cada instituição para indicação de atores pertinentes para as entrevistas.

Dessa forma, compuseram o campo de análise qualitativa cinco municípios com quarenta e três entrevistas no total. Na mesorregião geográfica de Presidente Prudente, foram entrevistadas vinte e oito pessoas em três municípios, sendo um de atendimento  $\geq 40\%$  (Adamantina) um de atendimento entre 30% a 39,9%; (Presidente Prudente) e um com atendimento 0,1% a 29,9%; (Estrela do Norte). Importa destacar que nos municípios classificados como não atendimento, os convidados recusaram-se a participar da pesquisa sendo, portanto, inclusos no escopo da análise os municípios de atendimento parcial.

A Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense apresentou a particularidade de não apresentar municípios que foram, na média geral de aquisição,  $<30\%$ . Dessa forma, as entrevistas foram realizadas com dois municípios que apresentaram atendimento  $\geq 40\%$  (Capitão Leônidas Marques e Marechal Cândido Rondon) com um total de quinze pessoas.

Ressalta-se que alguns atores (principalmente técnicos extensionistas e dirigentes de cooperativas e associações) acabam atuando em mais municípios da mesma mesorregião ampliando ainda assim o leque de abordagem nas respostas das mesorregiões.

Os nutricionistas vinculados aos municípios que participam da execução do PNAE foram componentes-chaves para indicação dos demais atores envolvidos no PNAE, uma vez que, ao solicitar às secretarias de educação, este profissional era indicado para prestar mais informações sobre a execução do PNAE e seus atores envolvidos. Mediante contato prévio com esses profissionais (via telefone disponibilizado pela Instituição Coparticipante),

obtinham-se os próximos contatos, quais sejam os fornecedores da agricultura familiar individual ou organizações, outros setores institucionais. A seguir, por meio da técnica bola de neve (PATTON, 1990) os participantes divulgavam e sugeriam a pesquisa a outros possíveis respondentes que foram contatados e, em caso de aceite, entrevistados.

A realização das entrevistas foi previamente agendada e realizada em local sugerido pelos próprios atores, sendo eles abordados individualmente, com exceção dos cônjuges, no caso da agricultura familiar. Os atores institucionais foram entrevistados em seus respectivos locais de trabalho. As cooperativas e associações da agricultura familiar serviram de local de entrevista para os seus representantes. Os agricultores foram, em sua maioria, entrevistados em suas propriedades, outros nas cooperativas ou associações, secretaria de educação ou ainda na universidade. Ressalta-se que os participantes não tiveram custos para participação na pesquisa, uma vez que a pesquisadora se deslocou até eles.

Os critérios de inclusão para essa etapa da pesquisa foram pertencer à execução do PNAE nos municípios selecionados na Mesorregiões Geográficas do Oeste Paranaense e de Presidente Prudente e assinar ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (APÊNDICE 2). E os critérios de exclusão: não responder à entrevista completamente e não assinar o TCLE.

O número total de entrevistas obedeceu aos critérios da saturação dos dados para se encerrar a fase de campo. As entrevistas foram gravadas com auxílio de celular modelo *Samsung Galaxy A720* e posteriormente transcritas pela pesquisadora com auxílio de nove voluntárias, graduandas do terceiro ano do curso de nutrição da Universidade Estadual do Centro-Oeste, previamente treinadas. O tempo médio de entrevistas foi 46,5 minutos.

A análise foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo seguindo as três etapas recomendadas por Minayo (2014) A primeira etapa, da pré-análise, consiste basicamente na preparação do material (formação do material de pesquisa, seleção das unidades de análise, aplicação e transcrição das entrevistas, leitura crítica e construção do *corpus* de análise). Na segunda etapa, foi feita a exploração do material, a fim de identificar a codificação do texto nas categorias, no caso da presente pesquisa já pré-estabelecidas de acordo com a matriz institucional de Douglass North para sua comparação e análises.

Para tanto, nessa etapa, realizou-se a leitura integral e atenta do material e, na sequência, a categorização mais abrangente e organizada. A terceira etapa consistiu no tratamento dos resultados obtidos e interpretações, na qual foram feitas as descrições e comparação com literatura existente e as inferências e interpretações do que a análise está demonstrando (MINAYO, 2014).

As categorias temáticas de análise baseadas na matriz institucional incluídas no escopo de análise do trabalho foram “organizações”, “regras formais”, “regras informais”, “*enforcement*” e “*path dependence*”. Para preservar o sigilo da identidade dos entrevistados, adotou-se a codificação de atores governamentais (G) para aqueles pertencentes às prefeituras ou estado como no caso da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) e da agricultura familiar (AF) para agricultores/as, associações cooperativas, seguido de seu estado: Paraná (PR) ou São Paulo (SP).

### **3. O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

O PNAE é o maior programa alimentar do mundo, atendendo atualmente cem por cento do alunado público brasileiro, compreendendo mais de 40 milhões de alunos diariamente. Com recursos do PNAE são adquiridos alimentos e fornecidas refeições aos alunos durante a sua permanência na escola, contribuindo assim para o processo de ensino-aprendizagem, a formação de hábitos alimentares saudáveis e para o desenvolvimento rural sustentável do município ou região em que está inserido. Mas esse atendimento universal nem sempre foi realidade, um longo caminho de erros e acertos foi trilhado até o programa chegar ao formato atual.

Portanto, considerando a amplitude dessa política faz-se necessário inicialmente explorar a história e seus desdobramentos que levaram à atual configuração. Tal análise será feita à luz da teoria da matriz institucional de Douglass North, a fim de identificar as instituições e organizações envolvidos em cada mudança da política pública que envolveu o PNAE, desde a sua criação até o momento atual.

Para tanto, este capítulo inicia-se com a contextualização da ideia da matriz institucional de Douglass North e a seguir aborda-se o histórico do PNAE, estabelecendo as relações institucionais que marcaram a evolução dessa política (esse assunto é mais aprofundado no capítulo 4, mais especificamente no item 4.3).

North (1994) acredita que um mercado eficiente é a consequência de instituições que oferecem avaliação e execuções contratuais de baixo custo, flexíveis e que se adaptem às novas oportunidades, ofereçam incentivo na busca de mais conhecimentos e instrução sobre a atividade, propiciando sempre a inovação e a criatividade. As regras ou arranjos institucionais são responsáveis por estimular ou inibir atividades nesse sentido.

Ademais, para melhor compreensão da teoria institucional de North, é importante diferenciar instituições de organizações. As instituições são as "regras formais, limitações informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta autoimpostos) e os mecanismos responsáveis pela eficácia

desses dois tipos de norma" (*enforcement*) (NORTH, 1994, p. 11). Ou seja, as instituições são as regras, normas, legislações, impostas pelo ser humano para guiar o seu relacionamento com os outros. Essas regras são fiscalizadas e modificadas, se necessário, a partir dos códigos de conduta autoimpostos, de represálias ou sanções por parte da sociedade ou Estado. Dessa forma, o conjunto dessas regras é encontrado na matriz institucional da sociedade, e a partir dessas regras, é estimulado o surgimento das organizações (NORTH, 1994)

Para facilitar a compreensão, o autor utiliza-se da metáfora de um jogo no qual as instituições são as regras do jogo. Assim precisamos identificar os jogadores e é exatamente aqui que se encaixam as organizações, elas são os jogadores, os grupos de indivíduos dedicados a alguma atividade que exija seguir as regras impostas, ligadas por um objetivo em comum. Cabe mencionar que essas organizações são criadas ou excluídas de acordo com as oportunidades e limitações das instituições. Conforme afirma Plein (2012 p. 59) "se o objetivo das regras é definir o jogo como ele é jogado, então, o objetivo da equipe nesse conjunto de regras é ganhar o jogo". Ou seja, fazer cumprir a Lei, no caso do PNAE com objetivo de garantir o atendimento de todas as suas diretrizes.

Toda mudança institucional parte de agentes políticos ou econômicos que têm poder de decisão nas organizações. As fontes de mudança são oportunidades percebidas por estes, impactadas por objetivos a serem atingidos, preços, custos, dentre outros aspectos, que levam a reformas estatutárias ou jurídicas, que alteram ou estabelecem outras regras do jogo.

Aqui já se podem visualizar as relações com o PNAE e quais seriam as instituições que sustentam esse programa. Pode-se considerar a própria legislação e seus executores formais como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), os estados e prefeituras, as secretarias de educação, os gestores, como aqueles que ditam as regras do jogo para os fornecedores de alimentos. E quem então são os jogadores, ou seja, as organizações envolvidas nessa política? É a agricultura familiar e suas organizações e cooperativas, nutricionistas, cozinheiras/os das escolas, os escolares, além dos demais fornecedores que necessitam adaptar-se às regras do jogo para participar dessa política.

Segundo North (1994), os modelos mentais, ideais, mas não necessariamente reais, dos atores vão influenciar o processamento das informações para posteriores decisões em relação a determinado assunto. O PNAE, por exemplo, para o Estado, representa uma política de garantia de cumprimento do direito humano à alimentação adequada (DHAA) e saudável, para gestores nutricionistas ele obriga a seguir a legislação, para os escolares oferece a garantia de refeições saudáveis todos os dias, para os agricultores se constitui numa alternativa para facilitar a subsistência, cria um mercado seguro, favorecendo a permanência no campo.

Isso não significa que cada classe de atores não possa discordar entre si, gestores e nutricionistas também cumprem a lei com o objetivo de promover a alimentação saudável, o desenvolvimento rural, esforçando-se ao máximo para adquirir para a alimentação escolar alimentos mais limpos e sustentáveis. Pode inclusive haver fornecedores da agricultura familiar ou suas organizações que estão interessados apenas em vender seus produtos, até mesmo atuando como atravessadores ou, de maneira desleal nos chamamentos públicos, prejudicando a outros. O que se pretende realçar aqui é o papel do Estado quanto à elaboração e implementação de políticas públicas racionais a fim de diminuir as incertezas e incongruências já mencionadas anteriormente.

Tratar-se-á do processo de institucionalização do PNAE, a fim compreender a história dessa política e o papel dos atores/organizações e instituições que participaram da evolução dessa política e mercado desde as suas raízes até a contemporaneidade.

Quando se recorre à literatura sobre o processo histórico da implementação da alimentação escolar no Brasil, identifica-se que seu arcabouço surge na década de 1940 e é regulamentada institucionalmente em 31 de março de 1955 com o Decreto n.º 37.106 que instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME), contando com um amplo conjunto de capacidades instrumentais, envolvendo recursos orçamentários, humanos e tecnológicos para possibilitar a sua efetivação em todas as unidades federativas.

Suas primeiras motivações, porém, surgem anteriormente, faz-se necessário compreender o contexto social, educacional até a década de 1950, a fim de entender as motivações e movimentos que levaram a alimentação escolar a essa institucionalização.

A fome e a pobreza, com maior ou menor intensidade, sempre estiveram presentes no Brasil, sendo que a partir da metade da década de 1930, observou-se que a subnutrição era um dos principais problemas de saúde pública e de mortalidade infantil (SILVA, 1995). Doenças relacionados à desnutrição, marasmo e Kwashiorkor, bócio endêmico, escorbuto, beribéri, pelagra, anemias, entre outras doenças carenciais que comprometiam a saúde dos indivíduos.

Para facilitar a compreensão, a história do PNAE foi dividida em quatro<sup>1</sup> itens, além de sua introdução, de acordo com a predominância da execução institucional do Programa. O primeiro item (3.1) aborda o desenvolvimento do PNAE no período de 1940 a 1971 que contou com um processo mais centralizado e pautado no apoio externo de recursos e alimentos e de abrangência bastante tímida no total do público atendido; o segundo item (3.2) aborda o período de 1972 a 2002 em que ocorre um processo de nacionalização e descentralização da alimentação escolar; o terceiro item (3.3) abrange o período de 2003 a 2008 que abarcou importantes iniciativas sociais e de reestruturação das diretrizes do programa, fortalecendo formas de como operacionalizar as compras da agricultura familiar para um mercado institucional de tamanha importância; por fim, no quarto item (3.4) de 2009 até os dias atuais, período em que foram implementadas importantes mudanças institucionais no PNAE, com promulgação da Lei 11.947/2009 que incluía claramente como diretriz o apoio ao desenvolvimento rural, mediante a obrigatoriedade de aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e quilombolas.

---

<sup>1</sup> O recorte temporal aqui apresentado teve como base o realizado por Turpin (2008), com algumas reformulações específicas de periodização e titulação, a fim de possibilitar a compreensão do processo especificamente institucional do PNAE, evidenciando os arranjos institucionais que sustentaram e sustentam o programa.

### **3.1. Institucionalização centralizada e subordinada ao apoio externo (1940 a 1971)**

Antes de apresentar especificamente a primeira campanha de merenda escolar brasileira, faz-se necessário elencar as iniciativas de alimentação e nutrição que culminaram no surgimento desse programa no país. Apesar de atualmente a experiência brasileira servir de modelo para muitos outros países veremos que o berço desse Programa não é no próprio Brasil. O que é do Brasil é a persistência, o estudo e a ciência que apontam o problema da fome como um problema social e político, muito de além de meramente fisiológico, como aponta Josué de Castro, que foi um grande nome da nutrição.

Ao Governo Getúlio Vargas (1930-1945) coube duas importantes ações no sentido de melhorar a alimentação dos trabalhadores, a primeira com a criação do salário-mínimo que deveria “satisfazer as necessidades normais do trabalhador e sua família”. A segunda com a implementação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), em 1940, com o objetivo de promover a instalação de restaurantes populares com vistas a vender alimentos a preço de custo aos trabalhadores, proporcionar educação alimentar, capacitar pessoal técnico especializado e apoiar pesquisas sobre alimentos e situação alimentar da população (SILVA, 1995).

O SAPS, apesar de não ter abrangência nacional, oferecia também o desjejum escolar em alguns estados, com destaque para o Rio de Janeiro que em 1945 fornecia essa refeição à base de leite, frutas, queijo, pão e sopa, somando uma média de 450 Kcal (TURPIN, 2008).

Tal ação, no entanto, não obteve sucesso no Brasil inteiro, o Rio de Janeiro foi o estado que melhor conseguiu implantar essas estratégias. Ressalta-se que o primeiro presidente do SAPS foi Josué de Castro<sup>2</sup>, importante nome da

---

<sup>2</sup> Josué de Castro, médico e geógrafo brasileiro, é autor do Livro “Geografia da Fome”, publicado pela primeira vez em 1946. O livro aborda questões fundamentais relacionadas à fome e à desigualdade alimentar no Brasil e em outras partes do mundo, analisando profundamente as causas e consequências da fome, apontando que esse problema não é meramente o resultado da escassez de alimentos, mas principalmente uma consequência das desigualdades sociais e econômicas. Utilizando uma abordagem geográfica para analisar a distribuição do fome observa-se que a fome é mais concentrada no meio rural e urbano empobrecidos, além de evidenciar complexas interações entre fatores como pobreza, concentração de terras, políticas agrícolas, desigualdade de gênero e desnutrição e interesses econômicos e políticos que perpetuam essa situação.

luta contra a fome no Brasil e que foi o responsável pelo primeiro inquérito nutricional, em Recife, e os seguintes nas demais capitais, evidenciando uma situação alimentar precária. A Sociedade Brasileira de Alimentação surge nesse mesmo período e encontrou nesse órgão o apoio institucional necessário para a execução de políticas e pesquisa em nutrição (STEFANINI, 1998).

Ainda nesse período, em 1935, foi realizada a Campanha Nacional pela Alimentação da Criança (CNAC) que delineou, segundo Peixinho (2011, p. 31), “as linhas iniciais de orientação nacional para instituir a alimentação na escola, incorporando-a como uma obrigação oficial e não da iniciativa privada”.

Institui-se, em 1942, a Coordenação da Mobilização Econômica – CME que incluía um Serviço Técnico de Alimentação Nacional, cujo objetivo era orientar a produção agrícola e industrial de alimentos, sugerindo o entendimento entre a inter-relação entre a produção de alimentos e o problema de subnutrição.

Em 1945 cria-se a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) incumbida de assistir o Governo na formulação da política nacional de alimentação, a partir de estudos do estado nutricional e hábitos alimentares da população, acompanhar e estimular pesquisas relacionadas à alimentação e trabalhar para a correção das deficiências alimentares, responsável por propor pela primeira vez, anos mais tarde, o programa de merenda escolar em nível nacional. Outra iniciativa que efetivamente não teve muitas ações práticas, sendo a CNA extinta no ano de 1972 (SILVA, 1995; CASTRO, 1997).

O público infantil e escolar em geral era diretamente acometido pelas consequências da pobreza, dentre as quais as carências nutricionais que prejudicavam o seu desenvolvimento e aprendizagem. Mundo afora, as preocupações com a saúde infantil passaram a ser de ordem política, econômica e humanitária, visto o decréscimo de nascimentos (STEFANINI, 1998).

Todavia, inicia-se a compreensão de que o estado de subnutrição compromete o aprendizado, inclusive o investimento financeiro na educação, pois crianças mal alimentadas não podem assimilar conhecimento, levando, assim, ao atraso da classe, repetição de ano, permanência de mais tempo na escola, o que culminou em olhar mais atento de políticos e gestores da época a esse assunto com intenção de suprir essa deficiência. Garantir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos levou então ao objetivo para o programa de Merenda Escolar no Brasil.

A primeira iniciativa para alimentação escolar surge em 1908, em Nova York, onde se servia uma comida “quente” ao meio-dia para crianças pobres com objetivo de suplementar a dieta de crianças subnutridas. Apesar dos indicativos de subnutrição entre os escolares, foi apenas na década de 1930 que a merenda escolar se instalou efetivamente em alguns estados nos Estados Unidos. Ações paralelas ocorriam na Grã-Bretanha e Japão (STEFANINI, 1998).

No Brasil havia também experiências existentes de oferta de merenda escolar na década de 1940, não institucionalizadas, porém eram raras e realizadas pela iniciativa privada (operacionalizadas pelas Caixas Escolares) que não seguiam normas técnicas, administrativas e nutricionais adequadas, principalmente pela deficiência de recursos financeiros disponíveis à época.

O desjejum escolar foi implantado em 1925 na Noruega, depois na Rússia, Chile, Argentina. No Brasil, Dante Costa, chefe da Seção Técnica do SAPS, implantou, em 1942, o desjejum escolar que era servido das 6 h30 às 7 h30 da manhã. O desjejum consistia de um sanduíche de carne, de galinha, ovo ou queijo, um copo de leite e uma fruta; mais detalhadamente: 250g de leite, 50g de pão a 20% de farinha integral, 3g de manteiga fresca, 40g de queijo, 15g de açúcar e 200g de suco de laranja fresco, totalizando de 413 a 480calorias. Quanto à composição da merenda escolar, Dante Costa recomendava que fosse constituída de preferência de alimentos sólidos contendo também leite e sucos de frutas e respeitasse os hábitos regionais. Na impossibilidade de fornecimento dessa merenda por restrição econômica, aconselhava priorizar o copo de leite e considerava a sopa, como merenda única, a pior solução, servindo apenas de caráter demagógico (STEFANINI, 1998, p. 39-40).

Dante Costa, nutrólogo, afirmou em 1946, que desjejum, merenda e almoço eram as medidas necessárias para o combate à desnutrição infantil. Surgem iniciativas municipais e estaduais de alimentação escolar que ofereciam gratuitamente, a refeição escolar a apenas uma parcela dos escolares. Essa oferta gratuita foi aumentando com o decorrer dos anos e, em 1948, ultrapassava as refeições vendidas. Não há muita informação desse período sobre a composição das merendas, o que se encontra é que, em 1951, havia sete padrões dessas refeições: sopa; sopa e lanche sólido; sopa e lanche líquido; lanche misto; e especial (STEFANINI, 1998). O mesmo autor aponta ainda que a probabilidade é que o lanche líquido fosse leite; e o sólido, o sanduíche.

Em tempo, é importante pontuar que havia o Departamento Nacional da Criança que desenvolvia, na década de 1940, campanhas de amparo e

assistência à maternidade e à infância, até o período pré-escolar, mas após essa idade até a adolescência não se conheciam iniciativas de consolidação de ações de combate à fome.

A primeira proposta do Programa Nacional de Merenda Escolar, foi desenvolvida quando Josué de Castro era coordenador da CNA no segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954). Josué de Castro designou o nutrólogo Walter Santos para uma especialização de inquéritos nutricionais nos Estados Unidos, realizada no primeiro semestre de 1952. "Ao voltar, Walter Santos trazia um modelo bem concreto sobre como formular um programa com esse intuito, que características organizacionais deveriam ter, quais rotinas de operação, acompanhamento e controle" (STEFANINI, 1998, p. 42).

Essa primeira proposta do PNAE foi apresentada no abrangente I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, proposto pelo CNA no documento de **Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil** "visando minorar os efeitos da escassez alimentar sobre o estado de nutrição das coletividades" (BRASIL, 1953, p. 3), sendo apresentado um plano de trabalho para os anos de 1953 e 1954. Com o programa de alimentação escolar objetivava-se racionalizar os programas de merenda escolar já existentes e estendê-los a todo país com a devida orientação técnica e assistência econômica por meio de um Fundo Nacional de Merenda Escolar, criado e subsidiado pelo Governo (BRASIL, 1953).

Esse foi o primeiro programa estruturado em âmbito nacional e sob responsabilidade pública (STEFANINI, 1998). Regulamenta-se assim a Merenda Escolar e as portarias já existentes do Ministério da Educação e Saúde por Campanha de Merenda Escolar (CME), instituída pelo decreto Federal n.º 37.106/1955 pelo presidente João Fernandes Campos Café Filho, que assumiu a presidência da república após o suicídio de Vargas em 24 de agosto de 1954, mantendo-se no cargo até novembro de 1955, e alterada pelo Decreto Federal n.º 39.007/1956 pelo então presidente Juscelino Kubitschek.

Vale ressaltar que esse plano de conjuntura apresentou outras propostas com vistas a melhorar a SAN na infância, subdividido em 3 grandes temas 1) Plano de assistência e educação alimentar à infância e à adolescência (dentre os quais a política nacional de alimentação escolar); 2) Planos regionais de política alimentar e 3) Planos de tecnologia alimentar (voltados principalmente para o

enriquecimento dos alimentos). Dessa proposta sobreviveu apenas a CME sob o controle do Ministério da Educação a partir de 1955.

No que concerne ao Decreto n.º 37.106/1955 cabia à CME:

- a) incentivar, por todos os meios a seu alcance, os empreendimentos públicos ou particulares que se destinam proporcionar ou facilitar a alimentação do escolar, dando-lhe assistência técnica e financeira;
- b) estudar e adotar providências destinadas à melhoria do valor nutritivo da merenda escolar e ao barateamento dos produtos alimentares, destinados a seu preparo;
- c) promover medidas para aquisição desses produtos nas fontes produtoras ou mediante convênios com entidades internacionais, inclusive obter facilidades cambiais e de transportes, para sua cessão a preços mais acessíveis (BRASIL, 1955, Art. 2º).

Institucionalmente, analisando a história até aqui, sob a perspectiva de Douglass North com relação às regras, contata-se a importância do poder público federal em regulamentar a política de abrangência nacional com vistas a estimular e garantir que a merenda escolar chegasse ao maior número de municípios possíveis, proporcionando as condições necessárias à sua execução. Mas também se destaca o papel de agentes como Josué de Castro e sua equipe que, embora ocupassem cargos públicos, eram representantes da sociedade civil e tinham o “poder” de intervir por essa política no Estado, uma vez que a tendência das iniciativas internacionais era incluir o máximo de alimentos industrializados possíveis, desvalorizando a produção local. Com relação aos jogadores, os municípios, os agentes da execução dessa política e de outras iniciativas para combate a subnutrição, o que se observa é que principalmente profissionais de saúde pública passaram a criar comissões de orientação e apoio ao Programa na tentativa de fazê-lo acontecer.

Apesar da política ter sido institucionalizada, as incertezas ainda prevaleciam sob o aspecto da eficácia e efetividade do programa, da garantia de repasse de recursos para suplementar a alimentação escolar, da capacidade técnica de execução dessa política em nível de Brasil, com tantas diferenças regionais, de modo a respeitar os hábitos alimentares locais e as recomendações nutricionais.

Já em 1956, Juscelino Kubitschek como presidente do Brasil, altera o nome da CME para Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) com intuito de centralizar e nacionalizar a aquisição e distribuição de alimentos e, três

anos depois, recebeu mais autonomia técnica e administrativa para poder executar a campanha (SCHNEIDER, 2021; TURPIN, 2008).

As primeiras ações de merenda escolar contavam com o apoio do Fundo da Nações Unidas para a Infância (UNICEF) que recebia doações de excedentes alimentares especialmente o leite em pó, mas também trigo, soja e milho de outros países (principalmente Estados Unidos e Canadá) através de programas como o *World Food Programe* e o *Food for Devolpment* (STURION, 2002). Nessa época, a CME não atendia a todo o alunado brasileiro, mas de todas as iniciativas governamentais de combate à fome e a subnutrição, foi a que resistiu e se fortaleceu ao longo dos anos.

O olhar para a importância da alimentação escolar como forma de combater a subnutrição foi reforçado nas três Conferências sobre os Problemas de Nutrição na América Latina realizadas pela FAO e UNICEF em Montevideu (1948), Rio de Janeiro (1950) e Caracas (1953). De acordo com Stefanini (1998, p. 33) “essas conferências conduziram a introdução dos programas de suplementação e complementação alimentar nos países latino-americanos, com destaque especial a alimentação de crianças escolares”.

Por meio da Lei dos Alimentos para a Paz, em 1954, os EUA passaram a regulamentar essas ações. Tais alimentos, no entanto, não contribuíam para o suporte proteico necessário ao combate da desnutrição, e surgem então, na década de 1960, as misturas de vegetais para substituí-los, no entanto, o uso destas misturas não respeitava o risco nutricional, adequação cultural ou aceitabilidade (STEFANINI, 1998).

De acordo com Sturion (2002, p.11):

Nesse período a estrutura organizacional da Campanha expandiu-se, ficando então constituída pela Superintendência, (que era comandada por militares e respondia pelas negociações internacionais e articulações com o governo federal), Representações Estaduais, Assessorias (que mediavam as relações entre superintendência e representações estaduais) e Setores Regionais, que foram criados para a distribuição dos gêneros alimentícios e eram mantidos em conjunto com os governos estaduais.

Não obstante, segundo Turpin (2008, p. 11), nessa época no cenário mundial, pós Segunda Guerra, se observava o “fortalecimento das economias centrais e havia o interesse norte-americano de conter o desenvolvimento do

comunismo nos países periféricos por meio do apoio às ditaduras nacionais e às suas políticas de alimentação e nutrição”.

As doações internacionais, no entanto, não eram o suficiente para suprir a necessidade dos escolares, demandando a alocação de recursos do governo brasileiro, principalmente para complementar o leite recebido com outros alimentos nutritivos. Stefanini (1998) destaca que a compra desse tipo de alimento dependia de quem era o superintendente da CNME, cujo cargo era por indicação política, não necessitando ser um técnico em nutrição para tal.

Ano a ano, as doações internacionais reduziam e a CNME dependia mais do Governo Federal, que criou o Fundo Especial (Decreto n.º 40.052/1956) que contava com contribuições da união, de estados e municípios, por meio de convênios. Essa ação foi importante para a centralização do poder do Superintendente da Campanha. No ano de 1960 já eram 1.661 municípios (60% do total de municípios brasileiros da época) atendidos pela campanha (STEFANINI, 1998).

Observa-se aqui dois cenários de interesses políticos por trás do programa da alimentação escolar: o de contexto nacional e o internacional. Apesar do cenário em que as doações internacionais foram pensadas e realizadas, com objetivo do *United States Department of Agriculture (USDA)* criar demanda para seus estoques excedentes, o término desses convênios foi responsável pela crise no programa de 1961 a 1964. Esses países já não possuíam enormes estoques de excedentes, passando a incentivar os países a buscarem “autoajuda” e a focarem no aumento da produção agrícola e industrial de alimentos (preferencialmente enriquecidos) oferecendo linhas de crédito para maquinário, fertilizante e insumos (STEFANINI, 1998).

Josué de Castro, então deputado federal, já havia alertado em seus discursos sobre os malefícios da dependência do país aos programas internacionais, devido aos aspectos nutricionais e a possível crise, caso as doações descontinuassem (TURPIN, 2008).

Paralelamente a esse vácuo deixado por organismos internacionais, ao diminuírem sua participação de intermediação na merenda escolar, a indústria agrícola nacional via uma oportunidade de venda institucional centralizada no governo, iniciando assim a fase da nacionalização da merenda escolar. Não ainda focada na valorização dos hábitos alimentares locais e valores nutricionais,

mas mais uma vez observa-se o interesse em acessar a política institucional que gira um montante de recurso financeiro importante para comercialização de produtos da modernização da agricultura.

O regime político implantado em 1964 descartou as ideias de fome e desnutrição pontuadas por Josué de Castro e essa problemática passou a ser tratada e pensada em resoluções de forma “técnica”, puramente fisiológica (STEFANINI, 1998).

Intensas transformações na concepção, fomento, organização e alcance geográfico ocorreram no período de governo militar de 1964 a 1972, quando os alimentos advinham quase integralmente do Programa Alimentos para a Paz e do Programa Mundial de Alimentos e passa a ser de abrangência nacional. Além disso, amplia-se a gama de beneficiários, além de escolares de primeiro grau, passam a ter direito à merenda escolar escolares dos cursos supletivos, parte do segundo grau (atual Ensino Médio) e parte dos pré-escolares, período em que a Campanha recebe a denominação de Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE).

De qualquer forma, a crise com as baixas doações internacionais foi responsável pelo processo de nacionalização da alimentação escolar, que veremos posteriormente, melhorando, inclusive, a abrangência do programa. Ressalta-se ainda que ao afirmar que houve maior abrangência de execução, isso não significa que todos os escolares eram atendidos ou ainda que estes recebiam refeições todos os dias letivos. Em 1966, por exemplo, o relatório anual da CNAE aponta para o atendimento de apenas 28% da meta, atendendo os escolares 50 dias.

### **3.2. A nacionalização da merenda escolar (1972 a 2002)**

A década de 1970 foi importante pela produção de conhecimento e ações interdisciplinares relacionadas à saúde e à nutrição, valorizando as causas básicas do problema da nutrição, contemplando aspectos de quantidade e qualidade dos alimentos, renda familiar e fatores agravantes (STEFANINI 1998; STURION, 2002).

Especificamente para a alimentação escolar, a referida década é marcada pela nacionalização da alimentação escolar com maiores aquisições do mercado

interno, o que levou a uma ampla reestruturação institucional, extinguiram-se as Assessorias Regionais, redistribuindo as existentes e criando outros setores regionais, aumentaram os controles burocráticos, reduziu-se a participação geral dos setores regionais e centralizaram-se as decisões em âmbito federal (COIMBRA *et al.*, 1982).

Essa centralização na esfera federal impossibilitava a compra de alimentos locais e de pequenos produtores, os quais não tinham condições de competir em um processo licitatório com grandes indústrias e atacadistas, que acabavam sendo favorecidas com esse modelo de mercado. O leite em pó foi substituído por alimentos formulados industrialmente no Brasil e não por outra fonte láctea, por exemplo.

O apoio à produção local já era apontado na política de alimentação escolar desde a década de 1970, não obtendo êxito até a publicação de fato da Lei 11.947/2009. Isso porque dentre as orientações para o programa pensou-se na regionalização de cardápios para reforçar os hábitos alimentares locais, o que representava o apoio à produção local, sendo orientado pelo II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN – 1976-1979), criado pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN). O II PRONAN foi o responsável pela redefinição dos objetivos do CNAE dentre os quais utilizar alimentos básicos e tradicionais, o que não foi executado pela CNAE que permaneceu priorizando alimentos formulados (STURION, 2002; TURPIN, 2008).

O INAN era vinculado ao Ministério da Saúde, com a tarefa de formular o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan) sendo que “foram publicadas duas versões do Pronan. A primeira, em 1973, era superficial e não resolvia o problema da fome e da subnutrição; e a segunda, em 1976, passou por seguidos cortes orçamentários e descontinuidades operacionais” (FIAN BRASIL, 2022, p. 12).

Ressalta-se a evidência de formação de “cartéis” do fornecimento de alimentação escolar nessa época, uma vez que, em 1979 quatro empresas eram responsáveis por fornecer 70% dos alimentos, as nacionais Nutritional (da barrinha de cereal Nutry), Pratika e Liotécnica, e a holandesa Nutricia, pioneira no mercado de fórmulas infantis que hoje faz parte do grupo Danone (FIAN BRASIL, 2022).

Ao final da execução do II PRONAN, nesse mesmo ano de 1979, a CNAE passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), termo mantido até os dias de hoje, que tinha à época o objetivo de fornecer pelo menos uma refeição por dia letivo para cada aluno matriculado na rede pública e filantrópica de Ensino Fundamental (FIAN BRASIL, 2022).

Na década de 1980, o Brasil enfrentava restrição ao crédito, altos juros, dívida externa elevada, aumento do desemprego. Esses efeitos levaram à criação de um fundo para a arrecadação de recursos, o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), em 1982, advindo da taxaçoão de rendimentos brutos de empresas privadas e estatais para auxiliar nas políticas sociais, dentre as quais o PNAE (STEFANINI, 1998).

A partir de 1981, mudanças administrativas tinham sido responsáveis por delegar às Secretarias Estaduais de Educação as atividades de programação e execução da alimentação escolar a compra de alimentos passou a ser realizada pela Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), por meio de convênios com os Estados. O objetivo dessas ações era descentralizar a execução do Programa, transferindo-se gradualmente as tarefas a estados e municípios. A Cobal centralizava a compra dos alimentos formulados a partir de Brasília e os produtos *in natura* e básicos eram adquiridos pelas unidades estaduais da CONAB e pelas Secretarias Estaduais de Educação, mediante repasse de recursos da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE). REFAEs eram denominadas as reorientações da FAE nos estados que passaram a ser responsáveis por tarefas como a elaboração dos cardápios (STURION, 2002, TURPIN, 2008).

Após o término da vigência do convênio com a *United States Agency for International Development* (USAID), em 1969, os recursos brasileiros para a alimentação escolar advinham do Tesouro Nacional e do FNDE. No entanto, esses recursos não eram suficientes para atender a meta quantitativa, ou seja, de atendimento as necessidades nutricionais propostas no PNAE, aumentava-se o atendimento ao número do alunado, mas não a quantidade de alimentos (STURION, 2002).

Sturion (2002, p. 17) aponta que esse modelo de execução do programa "desrespeitava os hábitos regionais, com a introdução dos produtos formulados e favorecia grupos econômicos em detrimento de pequenos produtores, com corrupção e desvio de verbas". Evidencia-se ainda que os alimentos *in natura* e

básicos eram de igual valor nutricional, mas menor custo e maior aceitabilidade que os alimentos formulados, questionando a manutenção de preferência na aquisição desse segundo grupo.

Ironicamente, a partir da análise de dados da Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (PNSN), realizada em 1989, identificou-se que a cobertura do programa era mais elevada em regiões mais desenvolvidas, cujas famílias possuíam maior poder aquisitivo. Tal fato era justificado pelo complemento estadual para a alimentação escolar pelas regiões Sul e Sudeste, enquanto as demais contavam apenas com o repasse da União para executar o Programa. Ressalta-se que os valores *per capita* repassados aos estados eram diferenciados, sendo superiores para os mais pobres. Tal medida era atribuída à insuficiência de recursos e não contava com nenhuma intervenção ou posicionamento de estados ou municípios para determinação dos repasses (STURION, 2002).

O processo de descentralização surge como estratégia de resolver problemas de execução do programa, propondo a municipalização, em 1986, em caráter experimental com 84 municípios, passando para 197 em 1989. Os resultados percebidos foram positivos com relação à alocação de recursos locais, aproveitamento de alimentos, participação social, adequação dos cardápios. No entanto, ocorreram problemas de prestação de contas e demora nos repasses. Assim, por outras prioridades da FAE e por decisão do governo Collor, essa modalidade de descentralização do programa foi extinguida (STURION, 2002, TURPIN, 2008).

Em 1988, foi promulgada a nova Constituição Federal, por meio da qual a alimentação do educando tornou-se um dever do Estado, de acordo com o artigo 208, inciso VII. Esse ato fortaleceu ainda mais o PNAE como um direito constitucional a ser cumprido pelos governos federal, estaduais e municipais.

O Governo Collor, em 1990, foi característico de dissolução ou abandono de quase todos os programas, um caso de desresponsabilização do Estado, cobrindo apenas 60 dias da alimentação escolar dos duzentos propostos para a alimentação escolar naquele ano. Nos anos seguintes, a cobertura do programa continuou bastante limitada. O programa de alimentação escolar estava em crise e em 1991 surgiram denúncias de desvio de recursos financeiros (STEFANINI, 1998; SCHNEIDER, 2021) Ou seja, a Constituição fortalece um direito, mas o

governo eleito logo a seguir o descumpre, atingindo resultados menores que aqueles antes da nova Constituição.

A Constituição estabeleceu ainda que os programas assistenciais e de suplementação alimentar devessem ser executados em âmbito municipal, fortalecendo a reivindicação da retomada da municipalização do PNAE, que só voltou a acontecer efetivamente em 1992. Essa reivindicação é reforçada com a deterioração dos programas frente à crise econômica e financeira da época, que culminou em graves cortes de verba para o suprimento dos programas assistenciais, afetando o PNAE a ponto de cobrir em 1991 e 1992 somente 60 e 38 dias dos 180 dias letivos, respectivamente (STURION, 2002).

Até o ano de 1993, toda a execução do programa se deu de forma centralizada, ou seja, “o órgão gerenciador planejava os cardápios, adquiria os gêneros por processo licitatório, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional” (FIAN BRASIL, 2022, p. 13).

A criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), também em 1993, foi responsável por reforçar o princípio da descentralização. Uma proposta de descentralização da alimentação escolar é apresentada pela FAE em 1993 e aprovada por unanimidade. A execução descentralizada foi regulamentada em 1994 pela Lei n.º 8913, e conforme elucidado por Sturion (2002):

Dentre os benefícios esperados, destacavam-se: a redução de custos com transporte, armazenamento e agentes de compra; a eliminação da perda de alimentos por expiração de validade ou deterioração; a revitalização da economia municipal, por meio da introdução de uma demanda que antes beneficiava outro mercado; a adequação aos hábitos alimentares; a equidade distributiva e pontualidade e regularidade do fornecimento da alimentação escolar (p. 21).

A descentralização também foi pensada com vistas a aumentar o número de atendimento da alimentação e nutrição das crianças, estabelecendo que seriam atendidas pelo menos 15% da necessidade diária nutricional durante 180 dias letivos. Para auxiliar as Entidades Executoras (EEx) a FAE disponibilizou um documento de orientação sobre os aspectos a considerar no planejamento e organização da alimentação, por meio da Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional. No entanto, vale deixar claro que o principal objetivo desse programa

era o de melhorar o rendimento escolar, impedindo evasões e desistências por falta de "energia" durante a permanência na escola e não uma ferramenta de combate à desnutrição em si (STEFANINI, 1998; TURPIN, 2008).

Foi no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1998, que a descentralização se consolidou, a legislação anterior foi revogada pela Medida Provisória n.º 1.784/1998 que assegurava o repasse financeiro do PNAE direto às secretarias estaduais e municípios, sem nenhum tipo de convênio ou acordo. O repasse era feito com base no número de alunos do ano anterior, dispensando o convênio com a esfera federal, diminuindo assim a morosidade do processo (STURION, 2002; FIAN BRASIL, 2022).

Aos municípios que não aderissem voluntariamente ao Programa cabia as respectivas secretarias estaduais arcar com a operacionalização. Com essa forma de repasse, as competências das EEx também ficaram mais simplificadas, melhorando a adesão dos municípios.

Os recursos, repassados em parcelas mensais eram realizados por meio de convênios com as EEx que tivessem implantado e em funcionamento o Conselho de Alimentação Escolar (CAE). O CAE, constituído de representantes da comunidade escolar e outros segmentos da sociedade local, incluía dentre suas atividades a fiscalização e controle da aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar. A partir de 2000, sob nova regulamentação passam a atuar como gestores do programa juntamente com o FNDE, a EEx e o Tribunal de Contas da União (TCU) (TURPIN, 2008).

O valor repassado era definido pelo *per capita* por refeição por aluno, multiplicado pelo número de alunos e número de dias letivos anuais. O valor *per capita* estabelecido era de R\$ 0,13 para alunos do Ensino Fundamental e R\$ 0,06 para pré-escolares. Em 1995, a FAE implantou o Programa de Reforço Alimentar que tinha por objetivo dobrar o atendimento de 15% para 30% das necessidades diárias, complementando R\$ 0,07 com o fornecimento de um lanche, além da alimentação escolar já fornecida (STURION, 2002; TURPIN, 2008).

Essa proposta não obteve êxito, sendo que em 1995 apenas 64 municípios foram atendidos por esse programa e em 1996 foram 104, ressaltando as dificuldades em executar a gestão desse programa, o que acabou culminando com a extinção do Programa de Reforço Alimentar em 1998.

A fonte dos dados referentes ao número de alunos matriculados para efetivar o repasse financeiro também foi alterada para evitar a defasagem desse número. Anteriormente, o número de alunos cadastrados nas secretarias de educação era geralmente menor que o número real de escolares, o que levou o FNDE a utilizar-se de dados oficiais de matrículas obtidos pelo Censo Escolar do ano anterior e, no caso de entidades filantrópicas, o número fornecido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (STURION, 2002).

A Elaboração do cardápio passa a ser atribuição do profissional nutricionista da EEx, devendo respeitar os hábitos alimentares locais, a vocação agrícola e preferir utilizar-se de alimentos básicos e *in natura*. As outras atividades relacionadas ao fornecimento da alimentação escolar, como aquisição de alimentos, controle de qualidade e outras atividades do cumprimento do objetivo do Programa poderiam ser desempenhados por funcionários de competência técnica para tais funções (STURION, 2002; FIAN BRASIL, 2022).

Sturion (2002) reforça que a descentralização foi um importante passo para a universalização da alimentação escolar, destacando ainda o incentivo à produção agrícola e economia local, preferindo esse circuito de proximidade ao orientar a compra de alimentos *in natura* para aqueles locais que possuíssem esse tipo de produção.

A partir de 1997, todas as competências da FAE foram transferidas para o FNDE, que deu continuidade às ações de descentralização e aos demais processos do PNAE, ampliando os objetivos do PNAE para suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência na escola, melhorar o rendimento escolar, evitar a evasão escolar e contribuir para a formação de hábitos saudáveis.

Na Tabela 1 é possível observar o avanço de recursos aplicados de 1994 a 2001, bem como de dias de atendimento por ano, o que elucida a possível melhora na qualidade e atendimento universal do programa que passou a contar com a certeza de recursos financeiros para sua execução ao longo dos anos. Com relação ao número de alunos, vale ressaltar que os dados contêm o número de alunos matriculados, não daqueles atendidos de fato pelo programa (STURION, 2002).

**Tabela 1. Recursos aplicados, dias de atendimento e alunos beneficiados no período de 1994 a 2001. Brasil, 2002.**

<b>Ano</b>	<b>Recursos repassados (milhões de reais)</b>	<b>Dias de Atendimento (número)</b>	<b>Alunos Beneficiários (milhões)</b>
1994	423,6	101	32,2
1995	590,0	136	33,3
1996	454,1	152	30,5
1997	672,8	167	35,2
1998	785,5	200	35,5
1999	871,7	200	36,9
2000	920,3	200	37,0
2001	902,2	200	37,2

Fonte: Sturion (2002, p. 32) com base em Relatórios Anuais de Atividades do FNDE/MEC

O FNDE publicou uma Medida Provisória n.º 1979/2000, que reeditou a Medida Provisória n.º 1.784/1998, a fim de regulamentar o repasse de recursos financeiros do PNAE, que dentre outros aspectos, incluía o controle de qualidade dos produtos dos alimentos regularmente como requisito para manutenção do repasse. Propõe ainda mudanças na origem dos alimentos obtidos para a alimentação escolar, como pode ser observado:

Art. 6º Os cardápios dos programas de alimentação escolar, sob a responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão elaborados por nutricionistas capacitados, com a participação do CAE e respeitando os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência por produtos básicos.

§ 1º Considera-se produtos básicos os produtos semielaborados e os produtos *in natura*.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios utilizarão, no mínimo, setenta por cento dos recursos do PNAE na aquisição de produtos básicos.

Art. 7º Na aquisição de insumos, terão prioridade os produtos da região, visando a redução dos custos (BRASIL, 2000).

Destaque-se aqui a exigência da maior utilização de gêneros alimentícios básicos, perfazendo a maior parte do recurso e a indicação de prioridade de aquisição desses produtos regionalmente. Essa ação institucional, apesar de não deixar claro o seu incentivo ao desenvolvimento rural local, efetiva legalmente esse ponto de discussão que tem sido cada vez mais crescente naquela época.

Conforme afirma Turpin (2008, p. 21) a compra de alimentos básico *in natura* implica compra de alimentos com grãos, hortifrutis, tubérculos, leite, ovos “que são tipicamente produzidos pela pequena produção e que, devido à sua

alta perecibilidade, deveriam ser adquiridos localmente, atendendo assim aos objetivos de Desenvolvimento Local”.

O CAE também passa por alterações no ano de 2000, passando a ter mais atribuições sobre a alimentação escolar como a participação da elaboração do cardápio, acompanhamento da qualidade higiênica e sanitária, além de manter seu papel deliberativo e fiscalizador de todas as etapas da alimentação escolar e dos recursos financeiros utilizados. A não constituição do CAE pelos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios acarretava a não autorização de repasses financeiros do FNDE para alimentação escolar (BRASIL, 2000).

### **3.3. Reestruturação das diretrizes de gestão do PNAE (2003 a 2009)**

O ano de 2003 marca o início de uma série de mudanças legais e estruturais no PNAE. Com o início do governo Lula, em 2003, cria-se o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome e coloca o PNAE como escopo da política do Programa Fome Zero. O PNAE foi priorizado pela sua abrangência em nível nacional e sua expansão foi pensada a partir da universalização da alimentação escolar, a ampliação de repasse de recursos e o fortalecimento da aquisição de produtos regionais (TURPIN, 2008).

Além dessa ampliação de repasse financeiro para a alimentação escolar, o Governo Federal recria o CONSEA, agora com a denominação de Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que incorpora à segurança alimentar a dimensão nutricional (TURPIN, 2008).

O Programa Fome Zero visava políticas de apoio à agricultura familiar a fim de solucionar o paradoxo de mercado *versus* consumo desses produtos mais locais e regionais tendo a articulação do PNAE com o desenvolvimento local como objetivo e estratégia. A demanda institucional surge então como solução para incentivar diretamente a produção e comercialização agrícola ao mesmo passo que aumenta a abrangência do programa e estimula melhorias nos hábitos alimentares dos escolares contribuindo para a SAN (TURPIN, 2008).

Para tal, necessitava-se, no entanto, superar questões legais do processo de aquisição desses produtos, até então permitidos somente na forma de licitação, inviabilizando a agricultura familiar de participar desse mercado.

O FNDE passou a atuar mais ativa e intersetorialmente. Em 2003, uma série de alterações se dá na legislação do Programa, já no início do ano foi publicada a Resolução n.º 1/2003, igualando os valores *per capita* para pré-escola e entidades filantrópicas conforme o Ensino Fundamental (R\$ 0,13, treze centavos) para 200 dias letivos. Além disso, o CAE do município passa assumir a responsabilidade em relação às escolas estaduais, localizadas em sua área de jurisdição (BRASIL, 2003a).

A Resolução n.º 1/2003 foi revogada, seis meses após, pela Resolução CD/FNDE n.º 15/2003 que passou a contar com seus objetivos alinhados com a Política de Segurança Alimentar. Dentre as principais alterações destaca-se seu objetivo que passa a ser “suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, *com vistas a garantir a implantação da política de Segurança Alimentar e contribuir para a formação de bons hábitos alimentares*” (BRASIL, 2003b).

Não obstante, os alunos de creches, até então não incluídos, passam a ser beneficiários do programa com valor *per capita* de R\$ 0,18 (dezoito centavos) para 250 dias letivos. Com relação aos recursos, o FNDE passou a contar com recursos orçamentários e financeiros do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate a Fome para o programa. A Resolução apontou ainda intenção (in)formativa com vistas à melhor operacionalização do programa e atuação do CAE (BRASIL, 2003c).

A participação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate a Fome não obteve grandes êxitos e foi extinto em janeiro 2004, fundindo-se ao novo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Destarte sua contribuição financeira e orçamentaria e o objetivo claro de contribuir para a política de SAN, foi desvinculada do PNAE.

Outras duas resoluções foram implantadas ainda em 2003, a primeira de n.º 35/2003, importante para fortalecer a autonomia do CAE e determinando que “a escolha do Presidente e o Vice-Presidente, não deverá recair entre os membros representativos dos Poderes Executivo e Legislativo” (BRASIL, 2003d). A segunda, Resolução n.º 45/2003 que versa sobre aquisição, exclusiva, de gêneros alimentícios adequados aos hábitos alimentares das diversas etnias indígenas, contribui para a valorização e fortalecimento da cultura alimentar indígena, respeitando os hábitos alimentares. O valor *per capita* repassado para

esse público era de R\$ 0,34 (trinta e quatro centavos) por dia de atendimento para 250 dias letivos (BRASIL, 2003e).

Destaca-se a criação e instituição, também em 2003, no âmbito do Programa Fome Zero, do Programa de Aquisição de Alimentos<sup>3</sup> (PAA) com finalidade básica de promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Esse programa foi inovador ao conciliar em uma mesma política objetivos da agenda do desenvolvimento rural e da SAN, proporcionando o combate a insegurança alimentar e fomento à agricultura familiar, beneficiando o consumidor e o fornecedor de alimentos. Para o alcance de seus objetivos, o PAA inovou na modalidade de compra da agricultura familiar, com dispensa de licitação, podendo ser executada por meio de seis modalidades: Compra com Doação Simultânea, Compra Direta, Apoio à Formação de Estoques, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, Compra Institucional e Aquisição de Sementes (BRASIL, 2022).

A modalidade de Compra com Doação Simultânea foi responsável por fornecer significativas quantidades de alimentos às escolas e creches. O PAA foi excepcional por efetivar mecanismos de operacionalização de compras de alimentos da agricultura familiar para o mercado institucional com valorização e agregação de valor a esses produtos, executando essa modalidade de dispensa de licitação que posteriormente será utilizada pelo PNAE.

A legislação do PNAE passa por mais uma atualização com a Resolução n.º 38/2004. Nessa edição, a contribuição do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate a Fome é desfeita e o objetivo do programa se define em:

(...) atender às necessidades nutricionais dos alunos, durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento dos alunos; a aprendizagem e o rendimento escolar; bem como a formação de hábitos alimentares saudáveis” (BRASIL, 2004. Art. 2).

Com a Resolução n.º 38/2004 fica determinado que a entidade executora é responsável por complementar os recursos financeiros para execução do PNAE, além de implementar a devolução do recurso financeiro, devidamente

---

<sup>3</sup> O PAA foi instituído pelo art. 19 da Lei n.º 10.696, de 02 de julho de 2003. Esta Lei foi alterada pela Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011 e regulamentada por diversos decretos. O que está em vigência é o Decreto n.º 7.775, de 4 de julho de 2012.

corrigido, em caso de não cumprimento dos termos da resolução (BRASIL, 2004).

Ressalta-se que, apesar de a SAN não ser mais abordada diretamente pela legislação do PNAE, as ações referentes a essa temática continuaram acontecendo em nível de CONSEA, que passou a atuar inclusive participando das reformulações do programa.

As creches e escolas de Ensino Fundamental localizadas em áreas remanescentes de quilombos passaram a ser incluídas com valor de repasse de R\$ 0,34 (trinta e quatro centavos) com a Resolução FNDE/CD n.º 21/2005, que também altera o repasse para as demais creches e Ensino Fundamental para R\$ 0,18 (dezoito centavos). De acordo com Turpin (2008 p.42)

A distinção feita às escolas indígenas, em 2004, e a recém-definida para as escolas localizadas em áreas remanescentes de quilombos, com valor *per capita* superior às outras escolas da rede pública, alertava para a importância do respeito à cultura alimentar de cada etnia e vedava a aquisição de alimentação escolar pronta ou a utilização de produtos não adequados aos hábitos alimentares desses beneficiários, o que também favorecia a compra da agricultura familiar, devido às características da sua produção.

Nesse ano, o PNAE já ganhava destaque internacional, sendo apresentado em importantes eventos como modelo de combate à fome e desnutrição, como na 32ª Sessão do Comitê Permanente de Nutrição da ONU que discutiu as Metas do Desenvolvimento do Milênio, parte da Declaração do Milênio da ONU, na 31ª Sessão do Comitê de Segurança Alimentar da FAO, em Roma, e, em julho, no Fórum Social Brasil-França, em Paris. A partir daí, o modelo foi apresentado e disseminado a vários outros países, em que a FAO atuava, pela sua capacidade de atendimento universal por meio de uma política bem estruturada (TURPIN, 2008).

Quanto à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o governo e a sociedade civil continuaram alinhados, propondo e aprovando em 2006 a LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei n.º11.346/2006), responsável por estabelecer os princípios estruturais e de gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). A LOSAN torna-se, portanto, um marco legal e institucional ao estabelecer que é

direito universal do cidadão, e dever do Estado, a garantia de SAN, que passa a ser uma política de Estado e não apenas de governo (TURPIN, 2008).

Em 2006, alinhado com essas novas definições de SAN, o FNDE também redefiniu aumentos e novas orientações para o PNAE pelas Resoluções n.º 5/2006 e n.º 32/2006. Ao final de 2006, os dias letivos de cobertura do programa foram padronizados em 200 dias para todos os beneficiários. Os valores *per capita* foram reajustados para creche e Ensino Fundamental a R\$ 0,22 (vinte e dois centavos) e para os matriculados em escolas e creches indígenas e localizadas em áreas remanescentes de quilombos a R\$ 0,44 (quarenta e dois centavos) e, pela primeira vez, estabeleceram-se os parâmetros nutricionais para a definição dos cardápios. Em todos os anos de execução do PNAE discutia-se e sugeria-se qual o percentual de energia que a alimentação escolar deveria atender. Com a Resolução 32/2006 é estabelecida a recomendação de vitaminas e minerais de cada refeição a ser ofertada (BRASIL, 2006a; BRASIL, 2006b).

Ainda em 2006, são instituídas as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de Educação Infantil, Fundamental e Ensino Médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional, pela Portaria interministerial n.º 1.010/2006, reconhecendo que a alimentação saudável como direito humano.

A referida Portaria também instituiu os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANEs) para prestar apoio técnico e operacional aos estados e municípios na implementação da alimentação saudável nas escolas, incluindo a capacitação de profissionais de saúde e de educação, merendeiras, cantineiros, conselheiros de alimentação escolar e outros profissionais interessados. Os CECANEs desenvolvidos em parceria com as instituições federais de Ensino Superior, professores alunos e pesquisadores, desenvolvem ações e projetos de interesses e necessidades do PNAE.

O apoio ao desenvolvimento sustentável aparece claramente como diretriz a partir do PNAE na Resolução 32/2006, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, preferencialmente produzidos e comercializados em âmbito local. Outrossim, é nesse mesmo ano que é aprovada a Lei n.º 11.326/2006 que denomina o agricultor familiar como categoria social de fato.

O PNAE, enquanto Lei, começa a ganhar corpo em 2007 com a Proposta de Lei (PL) 2.877/2008 contendo as diretrizes gerais e normas de execução do programa. Dentre suas diretrizes efetiva-se o apoio ao desenvolvimento sustentável e institui-se a aquisição obrigatória de alimentos da agricultura familiar conforme disposto:

Diretriz V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos; [..]

Art. 13. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo trinta por cento deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Parágrafo único. A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição e que os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria (BRASIL, 2008).

Conforme afirma Schneider (2021), o texto do PL é derivado de uma criação conjunta entre CONSEA e FNDE, além da colaboração de outros atores da sociedade civil como “organizações e categorias ligadas à execução do programa, como o Movimento de Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e outros” (p.3) que estiveram envolvidos com a proposta da Lei.

Desde sua concepção até os dias atuais, destaca-se que PNAE depende do engajamento dos diversos atores de toda a capilaridade do programa, abrangendo Estado e sociedade numa política que envolve um montante importante de recursos financeiros e SAN para os escolares atendidos. Todas as mobilizações institucionais ou organizacionais foram importantes para a articulação da elaboração e execução da política, entre erros e acertos que possibilitaram os ajustes necessários para se tornar universal no Brasil e exemplo para as demais nações. Com o passar dos anos e das atualizações na regulamentação, possibilitaram-se diversos arranjos e formas de execução na intenção de atender as mais diversas realidades da EEx brasileiras.

### **3.4. Institucionalização federativa (de 2009 em diante)**

O grande marco da efetivação da alimentação escolar com Lei e estímulo à agricultura familiar, que a torna efetivamente uma política de Estado e não mais de governo, vem com a promulgação da Lei 11.947/2009, sendo uma política que permite abordar temas transversais como a nutrição, a SAN e o DHAA, a educação alimentar e nutricional e o desenvolvimento sustentável.

O objetivo do PNAE passa a ser contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante a permanência em sala de aula.

E suas diretrizes são:

Art. 2º

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social (BRASIL, 2009).

A Resolução CD/FNDE n.º 38/2009 regulamenta a Lei 11.947/2009 ao indicar a priorização dos fornecedores provenientes de assentamentos da

reforma agrária, quilombolas e indígenas. Além disso, recomenda que, sempre que possível, deve-se dar prioridade aos alimentos orgânicos e/ou agroecológicos, sem, no entanto, sugerir adicional de preço, deixando essa definição a cargo do gestor que, com base na pesquisa de preço dos produtos convencionais, os valores pagos via PNAE podem ter um preço até 30% superiores aos convencionais, conforme o estabelecido no art. 17 da Lei n.º 12.512/2011. Tais ações, estão em atendimento às diretrizes de sustentabilidade e de qualidade nutricional vigentes.

A Resolução CD/FNDE n.º 26/2013 incorpora a recomendação da oferta de, no mínimo, três porções de frutas e hortaliças por semana (200g/aluno/semana) nas refeições ofertadas, define máximos de recomendação para micronutrientes, além de deixar claras as limitações e proibições de alimentos considerados prejudiciais à saúde. Essa resolução é importante ainda por estabelecer de maneira mais clara como deve ocorrer a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou suas organizações, estabelecendo a documentação necessária, definindo as prioridades de propostas, os critérios de pesquisa e definição de preços para os produtos da agricultura familiar e elevando os limites de valor de comercialização desse público.

Ademais, pela resolução n.º 26/2013 fica permitida a substituição de produtos da agricultura familiar quando necessários, desde que os produtos substitutos constem na mesma chamada pública e sejam correlatos nutricionalmente (BRASIL, 2013).

Não obstante, essa aquisição da agricultura familiar sofre mais uma atualização com a Resolução n.º 4/2015 alterando a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução FNDE n.º 26/2013. Dessa forma, fica definida a ordem de seleção, classificação e prioridade de venda, o que são os grupos formais e informais, que o preço de aquisição dos gêneros alimentícios será determinado pela EEx, com base na realização de pesquisa de preços de mercado, e estabelece o limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar em 20.000,00 (vinte mil reais) por DAP/ano. Além disso, propõe modelo e locais de divulgação da chamada pública.

Em 2017, os valores *per capita* são alterados pela Resolução n.º 1, de 08 de fevereiro de 2017 e a Resolução n.º 18, de 26/2018. Tal resolução orienta os

procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de alimentos no âmbito do PNAE, nos termos da Lei n.º 11.947/2009.

Atualmente, o que vigora no atendimento a alimentação escolar é a Resolução 06/2020 que leva em consideração as recomendações de alimentação e nutrição mais recentes, revogando as Resoluções CD/FNDE 26/2013, 4/2015, 1/2017 e 18/2018 (BRASIL, 2020a). A Resolução n.º 06/2020 sofreu alterações com a publicação das resoluções n.º 20/2020 e 21/2021, a primeira teve por objetivo o aprimoramento no processo de compra dos alimentos para o PNAE e uma gestão financeira mais eficiente dos recursos a ele destinados (BRASIL, 2020b). A segunda altera o limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar para o valor máximo de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) por DAP familiar/ano/entidade executora (BRASIL, 2021).

Vale ressaltar, que esse limite de venda individual por DAP, refere-se exclusivamente ao PNAE, não considerando nesse valor outros programas de compras governamentais que esse agricultor possa acessar, como o PAA pode exemplo. Assim, a agricultura familiar pode ser estimulada por diferentes modalidades de aquisições públicas.

A magnitude do programa como forma de otimizar e abranger aspectos relevantes a sua população atendida se evidencia mais uma vez com a publicação da Resolução 06/2020 que estabelece novas recomendações para atendimento da alimentação escolar. Essa nova regulamentação leva em consideração o atual perfil epidemiológico e as recomendações nutricionais e outros documentos atuais publicados como a segunda edição do Guia Alimentar para a População Brasileira (BRASIL, 2014), o Guia Alimentar para Crianças Menores de Dois Anos de Idade (BRASIL, 2019), o Plano de Ação para Prevenção da Obesidade em Crianças e Adolescentes (Organização Pan-Americana da Saúde, 2014) e o Modelo de Perfil Nutricional (Organização Pan-Americana da Saúde, 2016).

A Resolução 06/2020, tem como principal modificação os aspectos alimentares, considerando o recomendado pela segunda edição do Guia Alimentar para a População Brasileira (BRASIL, 2014) que preconiza a alimentação adequada e saudável baseada no consumo de alimentos *in natura* ou minimamente processados, devendo ser limitado o consumo de alimentos

processados e evitado o consumo de alimentos ultraprocessados. Das diretrizes do referido Guia, destacam-se para esse tema duas em específico, a que salienta ser a alimentação mais que ingestão de nutrientes – existem ainda as dimensões culturais e sociais, assim como as combinações que são feitas e o comportamento alimentar em si. Outra diretriz reforça que alimentação adequada e saudável deriva de sistema alimentar socialmente e ambientalmente sustentável – o impacto das formas de produção e distribuição dos alimentos sobre a justiça social e a integridade no ambiente precisam ser considerados (BRASIL, 2014).

Já o Guia Alimentar para Crianças Menores de Dois Anos inclui, dentre as suas diretrizes, que a alimentação saudável deve ser promovida nos primeiros anos de vida, contribuindo para sua saúde e adequada formação de hábitos alimentares. Considera ainda a alimentação da criança como uma prática social e cultural, sendo uma forma de fortalecer sistemas alimentares sustentáveis (BRASIL, 2019).

Nesse sentido, as modificações centrais estabelecidas pela Resolução n.º 06/2020 restringem aqueles componentes alimentares, ultraprocessados e que contenham quantidade excessiva de açúcares livres, sal, gorduras totais, gorduras saturadas e ácidos graxos trans, que são diretamente relacionados com o desenvolvimento do sobrepeso e obesidade e das doenças crônicas não transmissíveis, como diabetes, hipertensão arterial sistêmica, doenças cardiovasculares, entre outras. Para crianças até três anos, fica proibida oferta de alimentos ultraprocessados e açúcar, para as demais amplia-se o rol de alimentos com restrição de aquisição com recursos federais (BRASIL, 2020a).

Subentende-se que ao restringir os alimentos ultraprocessados amplia-se a demanda de alimentos *in natura* e minimamente processados e processados, e esses produtos, especialmente os *in natura* e minimamente processados, são de abrangência de produção da agricultura familiar, aumentando assim a demanda desse tipo de produto, estimulando ainda mais sua cadeia de produção e comercialização, no entanto, o mínimo obrigatório de aquisição da agricultura familiar se manteve no definido pela Lei n.º 11.947/2009 de 30% do recurso repassado pelo FNDE.

Outrossim, a legislação estabelece um percentual mínimo, ficando condicionada à entidade executora a liberdade de destinar maiores percentuais

do recurso para esse fim. Não obstante, a literatura existente a exemplo de Triches e Silvestri (2018) e Schabarum e Triches (2019) apontam que existem muitos municípios que ainda não cumprem a proporção mínima exigida para a compra da agricultura familiar (30%) exigida pela lei.

O Guia Alimentar para a População Brasileira (BRASIL, 2014, p. 122) orienta preferir “mercados, feiras livres e feiras de produtores e em outros locais que comercializam variedades de alimentos *in natura* ou minimamente processados, dando preferência a alimentos orgânicos da agroecologia familiar” com ênfase ao encurtamento da cadeia de comercialização e ao modo produtivo mais sustentável. Dessa forma, fica evidente que o componente nutricional em suas mais atuais recomendações é diretamente conectado com aspectos de produção e consumo de alimentos mais sustentáveis.

No ano de 2023, foi feita outra importante alteração da legislação do PNAE por intermédio da publicação da Lei 14.660/2023, que altera o art. 14 da Lei n.º 11.947/2009, para incluir grupos formais e informais de **mulheres** da agricultura familiar entre aqueles com prioridade na aquisição de gêneros alimentícios no âmbito PNAE. A referida Lei estabelece ainda que pelo menos 50% (cinquenta por cento) da venda da família será feita no nome da mulher (BRASIL, 2023).

Em síntese, ao traçar toda a trajetória do PNAE, procurou-se estabelecer a descrição de como a matriz institucional se aplica no âmbito deste programa, muitos altos e baixos aconteceram até que ele se tornasse uma política de Estado. Cabe mencionar a influência que o governo/instituições e as organizações, formais ou informais, exercem no sucesso ou fracasso dessa política pública, dado esse que fica evidente quando da oscilação dos percentuais destinados à agricultura familiar no decorrer dos anos, conforme será mostrado no capítulo 6 quando da análise mais detalhada das prestações de contas.

Por fim, para resumir este capítulo, apresenta-se no Quadro 1 uma síntese na tentativa de demonstrar a matriz institucional em cada fase do programa apresentado. Ou seja, são elencados quais os principais jogadores e regras, traçando ainda uma conexão com as perspectivas de desenvolvimento (rural) que estas fases dialogavam.

Evidentemente, enaltece-se aqui um modelo agroalimentar que contemple componentes transversais ao nutricionalmente recomendado, considerando princípios e objetivos ambientais, sociais e culturais. Dessa forma, esse modelo também sugere a preferência por canais curtos de comercialização que permitem maior conexão dos produtores e consumidores. Ou seja, apontou-se até aqui, longe de esgotar as discussões sobre o assunto, a importância da política do PNAE para a garantia DHAA e SAN e ainda para o desenvolvimento rural sustentável e para a agricultura familiar e é sobre esses últimos conceitos que se aprofunda o capítulo seguinte.

**Quadro 1. Principais instituições e organizações da construção do programa nacional de alimentação escolar. Brasil, 2024.**

Recorte temporal	Instituições/ Regras	Organizações/ Jogadores	Perspectivas do desenvolvimento (rural)
<b>Fase I (1940 a 1971)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei dos Alimentos para a Paz (1954)</li> <li>- Decreto Federal n.º 37.106/1955 que institui a Campanha Merenda Escolar posteriormente evoluída para a Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) e Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE)</li> <li>- Decreto Federal n.º 39.007 de 11/04/1956</li> <li>- Fundo Internacional do Socorro à Infância UNICEF)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Governo Federal - Superintendência da Campanha Nacional de Alimentação Escolar</li> <li>- Ministério da Agricultura dos Estados Unidos</li> <li>- Secretarias Estaduais de Educação</li> <li>- Escolas públicas de Ensino Fundamental</li> <li>- Merendeiras</li> </ul>	Nenhuma relação específica com o desenvolvimento rural brasileiro
<b>Fase II (1972 a 2002)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição</li> <li>- Lei n.º 8913/94</li> <li>- Medida Provisória n.º 1.784, de 14/12/1998</li> <li>- Medida provisória, n.º 1979-19 de 02 de junho de 2000</li> <li>Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN)</li> <li>Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entidades Executoras dos Estados, o Distrito Federal e os Municípios</li> <li>- Ministério da Educação e Cultura (MEC)</li> <li>- Fundo de Assistência ao Estudante (FAE) e posteriormente o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)</li> <li>- Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)</li> <li>- Conselho de Alimentação Escolar (CAE)</li> <li>- Escolas públicas de Ensino Fundamental e pré-escola e entidades filantrópicas</li> </ul>	<p>A própria descentralização (e com o tempo universalização) do programa, abrangendo mais estados e municípios, contribuiu para desenvolvimento rural local com estímulo ao desenvolvimento rural local, recomendando a elaboração de cardápios que respeitassem os hábitos alimentares locais, a vocação agrícola e preferindo utilizar-se de alimentos básicos e <i>in natura</i>, como alimentos como grãos, hortifrutis, tubérculos, leite e ovos, tipicamente produzidos pela pequena produção local.</p> <p>Os/as agricultores/as que participavam dessas vendas eram principalmente agrícolas e industriais, não havia participação da agricultura familiar.</p>

Continua...

**Continuação... Quadro 1. Principais instituições e organizações da construção do programa nacional de alimentação escolar. Brasil, 2023.**

Recorte temporal	Instituições/ Regras	Organizações/Jogadores	Perspectivas do desenvolvimento (rural)
<b>Fase III (2003 a 2008)</b>	<p>- Compra com Doação Simultânea do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)</p> <p>Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANEs)</p> <p>Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)</p> <p>FNDE - Resoluções CD/FNDE n.º 1/2003, n.º 15/2003, n.º 35/2003, n.º 45/2003, n.º 38/2004, n.º 21/2005, n.º 5/2006 e n.º 32/2006</p> <p>Proposta de Lei (PL) 2.877/2008</p>	<p>- Entidades Executoras dos Estados, o Distrito Federal e os Municípios</p> <p>- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)</p> <p>- Secretarias de Educação, Agricultura e Saúde</p> <p>- Escolas públicas de Ensino Fundamental e pré-escola e entidades filantrópicas</p> <p>- Agricultores/as e suas organizações</p>	<p>Fortalecimento da alimentação saudável nas escolas: A partir de 2006, foram instituídas diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas, reconhecendo a alimentação saudável como um direito humano e enfatizando a importância do respeito à cultura alimentar de cada etnia.</p> <p>A partir de 2009, a legislação do PNAE estabeleceu que pelo menos 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE deveriam ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e remanescentes de quilombos. Essa medida visava apoio ao desenvolvimento sustentável, incentivando a produção local e o consumo de alimentos regionais.</p> <p>Ressalta-se que até aqui grande parte dos alimentos era fornecida principalmente por produtores agrícolas e industriais.</p>
<b>Fase IV (2009 a atual)</b>	<p>- Lei 11.947/2009</p> <p>- Resoluções CD/FNDE n.º 26/2013, 4/2015, 1/2017, 18/2018</p> <p>Resoluções CD/FNDE n.º 06/2020, 20/2020 e 21/2021</p> <p>Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome</p> <p>Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)</p> <p>- Secretarias de Educação</p>	<p>- Entidades Executoras dos Estados, o Distrito Federal e os Municípios</p> <p>- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)</p> <p>- Secretarias de Educação, Agricultura e Saúde</p> <p>- Agricultores/as e suas organizações</p> <p>- Escolas públicas de Ensino Fundamental e pré-escola e entidades filantrópicas</p>	<p>O PNAE tem um papel importante no desenvolvimento rural, estabelece diretrizes para incentivar o desenvolvimento sustentável, com a compra de gêneros alimentícios diversificados e produzidos em âmbito local. O programa tem potencial para impulsionar a cadeia produtiva da agricultura familiar, uma vez que a demanda por alimentos <i>in natura</i> e minimamente processados é estimulada, reduzindo o consumo de alimentos ultraprocessados.</p>

#### 4. SOBRE CONCEITOS DE DESENVOLVIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL: QUANTO EVOLUÍMOS?

As discussões que permeiam o desenvolvimento e as transformações rurais nunca foram consensuais, na verdade, sempre se configuraram em complexidades e por vezes polêmicas, permeadas pelos intelectuais da época em suas diferentes contextualizações. Desenvolvimento, progresso e crescimento são termos que sempre estiveram associados ao movimento histórico da humanidade e seu sentido.

Abramovay (2004, p. 74) afirma que o desenvolvimento é “confundido com crescimento econômico”. De maneira geral, era com esse conceito que o “desenvolvimento” estava usualmente associado, a essa ideia de crescimento econômico e progresso. Apesar disso, também existiam outras vertentes que o viam como mito ou ainda não atribuíam validade teórica ou prática ao desenvolvimento. Outros aspectos, como ambientais, sociais, dentre outros, passaram a compor a ideia de desenvolvimento com mais força somente a partir na década de 1990 (FAVARETO, 2006).

Conforme destacam Ellis e Biggs (2005) a ideia do desenvolvimento não segue uma linha linear e constante, ideias que aparecem pela primeira vez em uma década, muitas vezes ganham força na década seguinte, e só começam a afetar a prática do desenvolvimento rural de forma generalizada dez ou quinze anos depois que foram apresentadas pela primeira vez, como é o que ocorre claramente com o conceito de desenvolvimento rural sustentável.

A discussão sobre o desenvolvimento rural segue os mesmos paradigmas já conhecidos e inerentes ao capitalismo, como a luta de poder de classe, as desigualdades e diferenciação social no meio rural e agrário instigado pelas forças de grande escala.

Posto isso, é importante considerar a evolução do conceito de desenvolvimento até chegarmos ao que denominamos hoje de desenvolvimento rural. Para tanto, três vertentes podem ser aqui destacadas. A primeira relacionada à macroeconomia keynesiana, para a qual o desenvolvimento estava ligado ao mero crescimento econômico. Para medir o desenvolvimento, utilizavam-se indicadores como renda *per capita*, taxa de crescimento, produto interno bruto (PIB), produto nacional bruto (PNB) e a modernização dos meios

de produção. Tal vertente não apresentou efetividade, uma vez que até os dias de hoje encontram-se países subdesenvolvidos, ou seja, esse modelo não foi capaz de desenvolver a todos.

A segunda vertente, é uma continuação dessa primeira visão, como se fosse uma "sucessão de etapas". Modelo também fracassado, uma vez que não existem indicadores de como ocorre essa passagem de etapas, além disso essa visão é ineficaz para guiar as propostas de políticas agrárias. Nesse ponto, nas décadas de 1950 e 1960, ainda se desconsiderava a importância da agricultura como parte do processo de desenvolvimento, sendo frequentemente reforçado o argumento da "superioridade" da indústria, do urbano, da manufatura, e as intervenções no meio rural visavam adequá-lo ou integrá-lo ao meio urbano (SOUZA, 2000).

Essa visão inclusive é a que enfatiza a importância da extensão rural, a fim de modernizar a agricultura como forma de adequá-la ao mundo moderno e racional, transformá-la de tradicional em moderna e que desenha uma nova estratégia, visando ao crescimento do setor agrícola, denominada de "revolução verde". Essa modernização, baseada em novo padrão tecnológico, tornaria a agricultura mais produtiva e supostamente aumentaria a renda desses agricultores, portanto seria o desenvolvimento rural. No entanto, é a partir da década de 1960, que o meio rural começa a aparecer como importante fator de desenvolvimento, e surgem as primeiras concepções de interdependência do crescimento industrial e agrícola, mas isso já volta a sair de cena na década de 1980 com o enfraquecimento do papel do Estado e de suas políticas (SOUZA, 2000).

Por fim, uma terceira vertente defende que o desenvolvimento deve se dar através de uma teoria de reestruturação, um processo de transformação social, em que se igualem oportunidades sociais, econômicas e políticas. Assim "a definição de desenvolvimento poderia ser entendida como a supressão da pobreza absoluta, a satisfação das necessidades essenciais, a liberação da dependência e a modificação da repartição do poder" (SOUZA, 2000. p. 169)

Em síntese, o que se pode concluir é que as estratégias de desenvolvimento rural, surgem para resolver a questão da pobreza rural, pobreza essa que na verdade é o resultado do fracasso desses modelos de desenvolvimento, baseados em crescimento econômico combinado com a

modernização tecnológica, que foram criados e aplicados a fim de resolvê-la, mas não obtiveram êxito.

O termo “desenvolvimento rural” também tem sido erroneamente associado a termos como desenvolvimento agrícola ou agrário, que enfocam apenas o sentido produtivo capitalista (SCHNEIDER; ESCHER, 2011). De acordo com Navarro (2001) o desenvolvimento rural é aquele capaz de promover mudanças em um determinado ambiente rural, buscando a melhoria do bem-estar das populações rurais como o objetivo final desse desenvolvimento.

Outra expressão que surge, na década de 1980, é o desenvolvimento rural sustentável ou desenvolvimento sustentável, que leva em consideração os impactos ambientais da produção, apontando para a necessidade de se considerar outros indicadores de sustentabilidade política, social, institucional. Por fim, e mais atual, temos a denominação de desenvolvimento local/regional, que induz a ações mais locais, ao encurtamento de cadeias produtivas e de consumo, visando atender aspectos culturais, ambientais e sociais (SCHNEIDER; ESCHER, 2011).

Dessa confusão da associação do desenvolvimento rural, Navarro (2001, p. 90) afirma que é necessário analisar adequadamente os conceitos de “desenvolvimento agrícola para interpretar o desenvolvimento agrário de determinado país ou região, o que permitirá construir uma estratégia de desenvolvimento rural (ou, mais apropriadamente, por incluir dimensões ambientais, o desenvolvimento rural sustentável)”.

Há que se considerar o papel do Estado que “via políticas públicas, pode destacar as potencialidades locais, minimizar os problemas e propor meios ao desenvolvimento, ações que rompem com o individualismo e criam um ambiente que conduz ao maior bem-estar social” a partir de políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas (TERNOSKI *et al.* 2020, p. 112).

As políticas públicas são exemplos de como o desenvolvimento rural sustentável está em consonância com as propostas de SAN e de direito humano à alimentação por quatro motivos principais: 1) contribuir com o aumento da produtividade e da disponibilidade de alimentos; 2) reduzir a pobreza rural; 3) melhorar a nutrição; 4) contribuir para a adequação à mudança climática e para a sustentabilidade ambiental (ONU, 2012).

#### **4.1. O Programa Nacional de Alimentação Escolar na perspectiva do desenvolvimento territorial rural**

O termo território pode assumir diversos contornos e discussões, que se caracteriza para além de sua base física ou geográfica. Possui uma base social repleta de laços e raízes históricas, políticas e de identidade, e que até pouco tempo desempenhavam função ainda pouco conhecida no desenvolvimento econômico. Do ponto de vista da abordagem territorial mais geográfica, o território é definido por Brasil (2003f, p.34) como

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.

Nessa perspectiva, o território rural se caracteriza, além das características mencionadas na definição oficial, pela predominância de elementos "rurais" quais sejam pertencentes ao ambiente "pouco modificado e/ou parcialmente convertido a atividades agrosilvipastoris; baixa densidade demográfica; população pequena; base na economia primária e seus encadeamentos secundários e terciários; hábitos culturais e tradições típicas do universo rural" (BRASIL, 2003f, p. 34).

O enfoque para o paradigma territorial do desenvolvimento local não se refere apenas a essa classificação geográfica e se fortalece como pauta a partir da década de 1990, data em que se inicia a implantação de políticas municipais e intermunicipais de regulação e descentralização, repassando aos governos locais novas atribuições, necessárias "não só pelas mudanças do sistema produtivo, mas porque a economia se mundializou e globalizou, aguçando as concorrências entre os lugares e os Estados e desenhando 'novos territórios em rede na escala planetária', culminando em uma reestruturação espacial de toda sociedade (TURPIN, 2009, p. 23)

Não obstante, durante esse período, a intervenção do Estado brasileiro e as suas políticas públicas favoreciam especificamente os grandes proprietários e o agronegócio, ficando a agricultura familiar desassistida.

Boisier (1996) afirma que existem motivos *macros* e *micros* no desenvolvimento territorial. Na perspectiva *macro* estão as tendências políticas e econômicas de escala mundial que vêm a desconfigurar o conceito de Estado Nacional e passam a "dar vida a territórios dentro dos países (subnacionais) e a cidades, os quais passam a ser novos atores na competição internacional por capital, tecnologia e mercados" (BOISIER, 1996, p. 113).

No aspecto *micro* se enquadram os comportamentos humanos e com o seu entorno, que os fazem permanecer ou migrar do território em busca de condições de vida melhores, o que enfoca para o papel dos atores nesse processo de desenvolvimento.

Como destaca Favareto (2006) o desenvolvimento rural passou por 4 importantes momentos a saber: o primeiro marcado por iniciativas de desenvolvimento comunitários; o segundo associado aos grandes projetos de reforma agrária; o terceiro vinculado ao desenvolvimento rural integral e, por fim, o quarto em que os projetos são voltados para desenvolvimento territorial e enfrentamento à pobreza.

O território passa a ser agente de transformação social para além de mero suporte físico às atividades agrícolas, passando a impulsionar as características endógenas da comunidade, que passa a desempenhar iniciativas próprias tanto econômicas quanto políticas, sociais e culturais.

O processo de descentralização para o desenvolvimento territorial, nas escalas local e regional coloca o município ou estado como agente decisivo na criação de espaços de negociação que o levem ao desenvolvimento, porém ele não é o único nesse processo, depende da sociedade organizada e da sua parceria com mercados e demais atores sociais, como os agricultores/as e suas organizações (RODRIGUES; SANTOS, 2018).

Dessa forma, as escalas geográficas de poder e gestão contribuem para compreender a dinâmica territorial do desenvolvimento, ou seja, observar como os atores locais e regionais se articulam entre si e com as escalas de poder e gestão para promover o desenvolvimento territorial.

É indubitável ponderar que essa ideia de desenvolvimento local e territorial engloba considerar políticas para um público até então abandonado e que, apesar de contribuir menos com o valor bruto da produção agropecuária nacional, é responsável por ocupar a grande maioria da mão de obra do campo. Apesar do Sistema Nacional de Crédito Rural existir desde 1965, esses pequenos/as agricultores/as enfrentavam grandes dificuldades para o acesso a essa política, porém essa realidade começou a se modificar com a criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural–PROVAP em 1994 que viria a ser base para a elaboração do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar –PRONAF, em 1996 (TURPIN, 2009).

As políticas passaram de um enfoque setorial para outro de caráter territorial, de modo a beneficiar "a intensificação da agricultura entre pequenos, o melhoramento do acesso à terra e a serviços, às práticas de manejo sustentável, o fortalecimento do capital social" (FAVARETO, 2006, p. 138).

É imprescindível pontuar, que a agricultura familiar é, historicamente, responsável por parte do abastecimento do mercado interno, com diversos produtos presentes na dieta da população brasileira. Cabe ressaltar que a agricultura familiar apresenta um perfil social, econômico, cultural e ambiental que promove a SAN, por sua tendência ao fortalecimento das estratégias de autoconsumo, diversificação e integração das atividades produtivas (PLOEG, 2008).

Favareto (2006) cita a ambiguidade dos objetivos do desenvolvimento territorial, pois a proposição de suas diretrizes e novas instituições, não são coerentes com essa estratégia, assim sem possibilidade de sustentá-las. Tal fato é evidenciado quando em pleno século XXI ainda precisamos de políticas de enfrentamento à fome, SAN, reforma agrária e a soberania alimentar, problemas que permanecem há décadas, que Favareto (2006) bem descreve como a necessidade "da visão à ação" já que a inércia institucional, bloqueia ou limita a operacionalização de desenvolvimento de caráter territorial. Além disso, a visão do rural associado ao "atraso" faz com que essa demanda institucional não seja atendida por acreditar-se que ele não contribui efetivamente com a renda nacional bruta.

Deste modo, para Favareto (2006), a lógica do território incorpora também aspectos culturais e sociais e com isso, componentes não monetarizáveis,

"implica em lidar com aspectos não diretamente mercantis a influenciar as regras para uso social destes espaços" (p.153), assim o território se caracteriza por atores e agentes múltiplos, enquanto no setorial eles são menos dispersos e mais facilmente identificáveis.

Aos poucos, a importância desse segmento para o abastecimento alimentar brasileiro, faz o territorial ser mais valorizado, principalmente com as estratégias de promoção de SAN e a inclusão desse público rural e local em políticas institucionais. Essas ações aproximaram cada vez mais a localidade e estimularam o desenvolvimento regional, respeitando sua realidade, especificidade e os atores do espaço.

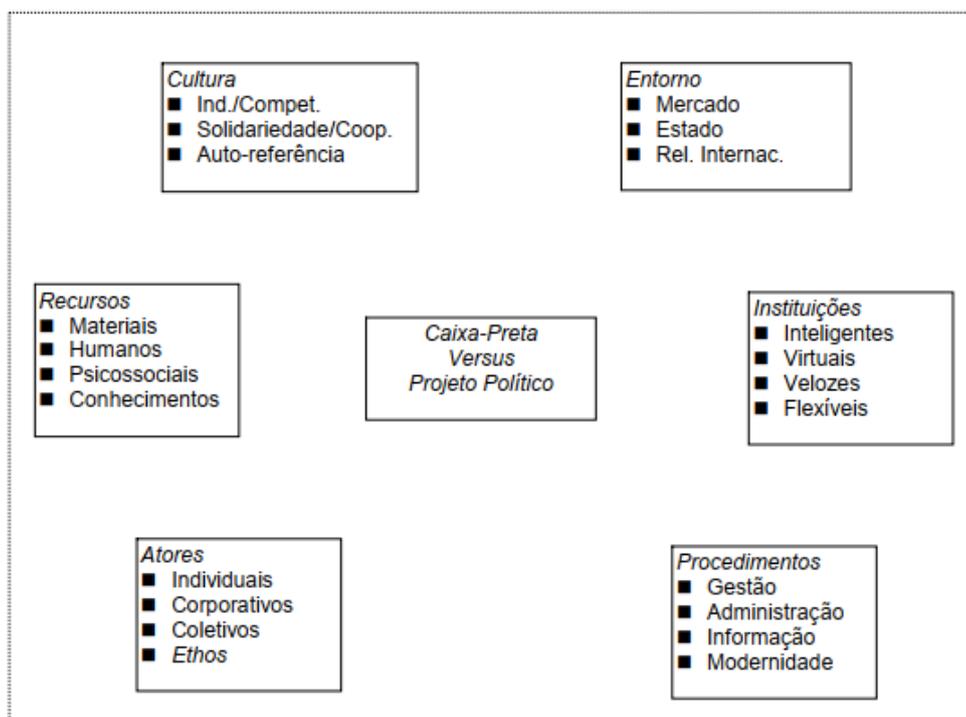
Programas públicos alimentares, a exemplo do PNAE, são grandes inovações para os aspectos dessa abordagem territorial ao articular as relações campo e cidade (produção e abastecimento), priorizar claramente na Lei as aquisições no território local e com isso promover a produção da agricultura familiar, estimulando a se organizarem em cooperativas e/ou associações e buscarem a soberania e a SAN.

Boisier (1996) apresenta o hexágono do desenvolvimento regional, que engloba os aspectos e seus desdobramentos que devem ser considerados para o sucesso desse desenvolvimento, conforme é possível visualizar na figura 2.

Apesar de contribuir significativamente para desenvolvimento agrícola local, esse, no entanto, não foi o objetivo inicial do programa, que visava suprir as necessidades nutricionais dos escolares a fim de melhorar seu rendimento e aproveitamento escolar e o estado nutricional. Mas sua criação foi exatamente o início para o apoio a produção realizada em pequena escala pela agricultura familiar.

Tal perspectiva de organização para a execução do PNAE traz implícita o uso da abordagem do desenvolvimento territorial, pois elege a construção de territórios por meio da ação dos agentes locais, reconfigurando parte de sua estrutura de participação local determinada nos anos 1990 em decorrência do processo de descentralização e estabelece condições de transformação que beneficiam tanto o produtor rural, que participa do programa, como as escolas receptoras dos produtos alimentícios (CONALGO, 2018, p. 90)

**Figura 02: Hexágono do desenvolvimento regional**



Fonte: Boisier, p.139, 1996.

Além disso, engloba praticamente todos os elementos que Boisier (2006) aponta para o sucesso do desenvolvimento regional, a cada atualização da política complementam-se mais aspectos nesse sentido. Destaca-se que para a execução da política do PNAE, faz-se necessária a participação local de vários ministérios e instituições, atores sociais, políticos e econômicos.

Possivelmente, os casos em que a Lei 11.947/2009 ainda não é cumprida, problemas do território também são encontrados, sejam eles estruturais, organizacionais, falta de assistência técnica, dificuldade de acesso a crédito, dentre outros aspectos inerentes às dificuldades do desenvolvimento territorial e/ou local já mencionados. Portanto, faz-se necessário que as políticas públicas levem em conta a espacialidade, respeitando as características regionais e/ou locais quando da criação, promoção e avaliação da efetividade dessas políticas.

Dentro desse contexto, encaixam-se também mercados institucionais que respeitem o território e as suas especificidades e peculiaridades, que permitam a integração dos atores a fim de promover o desenvolvimento rural, a SAN e o combate à pobreza no campo, geração de emprego, renda, qualidade de vida e o estímulo à permanência dos/as agricultores/as no meio rural.

## 4.2. A mercantilização da agricultura familiar

Assim como os territórios, os mercados, também não são entidades criadas por um passe de mágica, mas resultam “de interação social, da capacidade dos indivíduos, das empresas, das instituições e das organizações locais em promover ligações dinâmicas, propícias a valorizar seus conhecimentos, suas tradições e a confiança que foram capazes de construir ao longo da história” (BRASIL, 2003f, p. 3).

Para tanto, somos instigados a questionar: o que é o mercado? Para alguns pensadores é um mecanismo abstrato e autorregulado, que envolve o local, produtos/serviços, preços, vendedores, compradores. Mas, além disso, o que o mercado representa? Para Douglass North (1994) citado por Plein (2012), se quisermos entender o mercado, devemos olhar para sua história e para as suas instituições, observar as regras formais e informais, conflitos, história, múltipla racionalidade e motivações, organizações, etc., aspectos que fazem dos mercados uma construção social. É claro que a questão econômica importa, mas ela não é a única que define o mercado, afinal são as pessoas que constroem a relação de mercado, por isso pode constatar-se que ela não é movida apenas economicamente (PLEIN, 2012).

Segundo Schneider (2016, p. 94), “a problematização dos mercados e a discussão sobre a inserção dos agricultores familiares ainda gera um certo desconforto e inquietude principalmente quando visto pela ótica do capitalismo ou economia de mercado”.

Por muito tempo, o mercado era visto apenas como relações de equilíbrio entre oferta e demanda, ausentes de relações sociais, baseados apenas em ganho econômico (PLEIN, 2012). Ainda de acordo com Plein (2012, p. 71) “os pressupostos da economia neoclássica enfatizam que o consumidor é racional; o mercado funciona sozinho; os preços são determinados pelo mercado não importando o papel das organizações; as instituições são dadas como neutras no processo.” E ainda a Economia Neoclássica não é completa “uma vez que não existe tendência ao equilíbrio; os indivíduos não são movidos unicamente pela racionalidade econômica e o mercado não é externo aos indivíduos, é

construído por eles” (p. 72) o que leva a repensar os mercados como construções sociais.

Para situar a discussão sobre os mercados para além do senso comum pode-se recorrer a três formas de definição, que são: a) o mercado como um *locus*, um espaço físico determinado em que se realizam trocas materiais de produtos e mercadorias; b) o mercado como princípio ordenador da sociedade e da economia, tal como funciona o capitalismo; e c) o mercado como uma construção social, que resulta de processos de interação entre agentes que trocam e intercambiam por diferentes motivos, sejam eles econômicos, sociais ou culturais (SCHNEIDER, 2016, p. 97)

Cazella *et al.* (2016, p. 65) apontam para o fato de que "agricultores pobres raramente integram organizações formais, o que dificulta o acesso às informações e à viabilidade logística para atuar nesses programas." Esse público também enfrenta problemas de assistência técnica, infraestrutura básica, estratégias de logística e conhecimento sobre as demais burocracias, custos de transação, o que limita a participação destes no PNAE, por exemplo, constituindo-se em barreiras intransponíveis para a agricultura familiar. Não raro, as prefeituras preferem adquirir alimentos de fornecedores maiores, a fim de simplificar suas tarefas.

Autores como Abramovay (2004) e Wilkinson (2008) abordam sobre a integração mercantil da agricultura familiar. Wilkinson (2008) salienta que ocorreram significativas transformações na maneira como a produção familiar se conecta ao mercado, exigindo agora maior autonomia e habilidades próprias para acessá-lo. Além disso, segundo o mesmo autor, é possível "identificar pelo menos quatro formas tradicionais de acesso aos mercados: acesso direto, sobretudo no caso do mercado local (informal); intermediação via atravessador; integração com a agroindústria e compras por parte do poder público" (WILKINSON, 2008, p. 16).

Destarte, a relação de acesso do agricultor familiar a mercado(s) obviamente, não é a mesma do agronegócio pautado na alta competitividade e grande escala de produção. Seus mercados se constituem de venda diretas, mercados de proximidade, varejos, canais curtos de comercialização e políticas públicas. Cada um dos mercados tem formas, leis, características diferentes e algumas delas dão mais autonomia ao produtor do que outras.

A agricultura familiar interage com o mercado de forma diversa e heterogênea, o que requer novas metodologias e estratégia dos mercados e das políticas públicas, talvez por isso a relação mercantil desse público foi ignorada por tanto tempo, por acreditar que essa mercantilização se configurava apenas num meio de subsistência da agricultura familiar e da sua inserção no capitalismo. Esses mercados comuns ao capitalismo são injustos, os/as agricultores/as familiares “não possuem competição para vender ou comprar, nem mesmo operam com informações fidedignas sobre preços, além das restrições de acesso ao crédito” (SCHNEIDER, 2016. p. 112). Portanto, no cenário atual, a agricultura familiar precisa de mais e melhores mercados, inclusive mercados em que seja menos explorada nas suas relações econômicas.

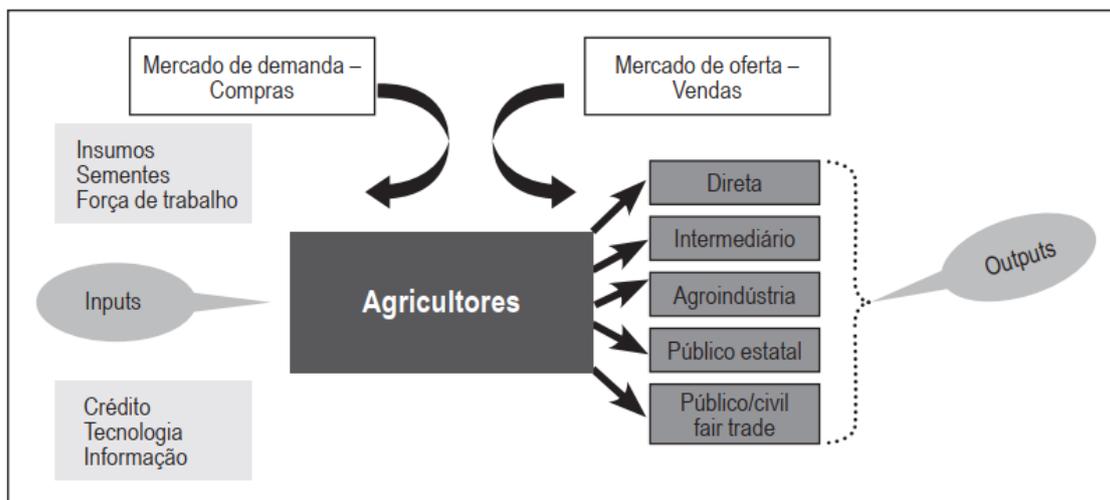
A agricultura familiar tem se inserido em atividades não agrícolas e é recente também o debate sobre sua relação com mercados alternativos, quais sejam, canais curtos de comercialização, aos produtos mais tradicionais, com maior valor agregado "que conseguem abrir espaços em face da demanda pela artesanidade (*slow food*) ou pelos aspectos éticos (*fair trade*) ou mesmo relacionados à sustentabilidade (orgânicos, agroecológicos etc.) (SCHNEIDER, 2016, p. 114).

Schneider (2016) apresenta uma esquematização dos mercados para a agricultura familiar e aponta que essas relações mercantis tendem a ser baseadas em princípios de reciprocidade e ajuda mútua, esse público também difere da agricultura convencional quanto à interação com o mercado e ao destino de seus produtos, conforme pode ser observado na Figura 3.

O mesmo autor se refere à existência de quatro tipos de mercados para a agricultura familiar: os **mercados de proximidade** pautados em venda direta e economia solidária e, portanto, acontecendo em nível local; **mercados territoriais** que são pautado em trocas mais mercantilizadas, agricultores organizados em grupos ou coletivos, sobretudo a distribuição e a circulação dos produtos e mercadorias deixa de ser feita diretamente por quem produz e passa a existir um intermediário, alcançando níveis além da localidade; **mercados convencionais** nos quais são produzidas *commodities* exclusivamente para venda, e esta distribuição e circulação de bens e produtos se dá a níveis nacionais e globais; e **mercados públicos** que se constituem em espaços de

troca e tem como principal agente o Estado ou algum organismo público, sendo esse o mercado que oferece maior segurança à agricultura familiar, esse mercado é efetivamente resultado de construção social e política (SCHNEIDER, 2016).

**Figura 3. Mercados de oferta e demanda acessados por agricultores.**



Fonte: SCHNEIDER, p. 116, 2016.

Mediante o exposto, programas públicos alimentares como o PNAE aparecem como potenciais reintegradores, em face das condições de auxiliar no enfrentamento das problemáticas referentes ao consumo, à produção e comercialização de alimentos. Isto se dá, por um lado, mediante a integração de políticas relacionadas à saúde da população de escolares, e, por outro, mediante a criação de mercados para a agricultura familiar, inclusive com potencial para fomentar práticas de gestão ambiental. Esta percepção do Estado se fortaleceu por meio de iniciativas como a publicação da Lei n.º11.947/2009, que se tornou um marco nas políticas públicas relativas à SAN.

Para acessar esse mercado, o/a agricultor/a pode estar organizado/a em cooperativa ou associação ou realizar a sua venda individualmente, porém, quando organizados formalmente, têm prioridade na seleção do projeto de venda. Tal prioridade também ocorre com os produtos orgânicos e/ou agroecológicos (que ainda podem receber um acréscimo de 30% sobre o seu em relação aos produtos convencionais).

Nesse sentido, Plein (2012, p. 112) afirma que

(...) o surgimento de novos mercados de nicho, como os orgânicos, que se apresentam como uma oportunidade para os agricultores familiares, porém apresentam novas exigências do ponto de vista tecnológico e mercadológico, o que acaba motivando a ocupação destes nichos por novos entrantes (neorurais, chacaristas).

Alguns países acabam por adotar suas próprias leis de aquisições públicas, permitindo a noção de agregar valor ao dinheiro (*value for Money*) e assim optar pela proposta "economicamente mais vantajosa" e não meramente a "de preço mais baixo" (SONNINO, BASSINELLO e LOZANO, 2016).

Não raro, se relaciona a aquisição de alimentos locais e da agricultura familiar como alimentos de baixo custo. No entanto, o preço desses alimentos vai além do valor financeiro pago ao produto, devem ser considerados aspectos como qualidade da alimentação e da produção e custos de mão de obra e produção por parte da agricultura familiar. Como bem ressalta Morgan (2011), é preciso pensar em uma economia moral que da mesma forma do capitalismo considere todos os aspectos envolvidos no custo de fornecimento dos alimentos da agricultura familiar.

Outro conceito utilizado internacionalmente, e que pode ser aplicado ao PNAE é o do comércio justo ou *fair trade*. O comércio justo se baseia na segurança econômica dos envolvidos, seu princípio básico é o preço mínimo garantido "independente das oscilações do mercado, utilizado como mecanismo para proteger o agricultor incluído na rede de comércio" (LIMA, 2016. p.17). Os produtores de alimentos são o "coração" desse tipo de comércio, uma vez que são eles que iniciam toda cadeia alimentar.

No Brasil, o comércio justo é oficializado pelo decreto 7358/2010, que instituiu o Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário (SCJS), de maneira geral delega ao próprio Estado a responsabilidade da promoção desse comércio alternativo criando ou fortalecendo políticas alimentares que propiciem o envolvimento de todos os atores de produção, comercialização e consumo. De maneira geral, esse tipo de comercialização permite a valorização da produção mais sustentável, considerando aspectos culturais e simbólicos, remunerando adequadamente os/as agricultores/as, fornecendo alimentos de qualidade e criando consumidores conscientes (OLIVEIRA *et al.* 2014).

Com relação ao PNAE, as resoluções 23/2013 e 04/2015 definem essa seguridade de preço de aquisição, que deverá se basear na média de no mínimo,

três mercados em âmbito local, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar. É imperioso ressaltar que para definir os preços para produtos da agricultura familiar devem ser considerados “todos os insumos exigidos tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto. Estas despesas deverão ser acrescidas ao preço médio para definir o preço de aquisição” buscando assim garantir que realmente todos os seus custos de produção e distribuição (quando for o caso) sejam assistidos (BRASIL, 2015; BRASIL, 2020a, p 38.).

Assim, as compras públicas de alimentos encurtariam a cadeia alimentar, e a intervenção estatal seria uma resposta aos problemas relativos aos pequenos/as agricultores/as e aos consumidores, pondo ênfase na sustentabilidade e na saúde pública. Sobretudo, a garantia de um mercado se configura em importante alternativa para a permanência no campo.

Os mercados institucionais tendem a ser uma boa opção para a agricultura familiar por apresentarem certa segurança quanto à garantia de venda, preços e estabilidade. Nesse tipo de mercado, “os dispositivos de regulação são integralmente contratuais e legais, o que cria limitantes a sua agilidade, embora faculte maior controle e rastreabilidade” (SCHNEIDER, 2016, p. 128).

O modelo de mercado institucional para a agricultura familiar, a partir do estímulo à produção diversificada, atua na SAN destes, seja pela geração de renda ao promover a comercialização de seus produtos por um lado, e contribuindo para o autoconsumo, por outro. Para isso, o PNAE utiliza mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos da agricultura familiar ou de suas organizações, estimulando os processos de agregação de valor à produção.

No entanto, mesmo que esses mercados sejam apontados como incentivadores do desenvolvimento local, agregando na renda familiar, o preço praticado, a burocracia de acesso, a disponibilidade de informações, a organização produtiva, a logística de entregas, são alguns dos entraves e que normalmente fazem parte dos itens a serem melhorados nas compras institucionais.

Nesse sentido, ainda são necessários mais estudos que contribuam para aprofundar o entendimento da dinâmica de mercados para a agricultura familiar

a fim de garantir o comércio justo, o desenvolvimento rural sustentável, que os objetivos de SAN e da soberania alimentar sejam alcançados. Tais estudos podem contribuir para a criação de novas políticas e a construção de mercados eficientes à agricultura familiar, o que favorece a permanência desses atores no campo e garante a sua reprodução social.

### **4.3. Uma outra perspectiva de análise: a teoria da matriz institucional de Douglass North**

Uma visão pertinente a esse trabalho para compreender o processo de desenvolvimento dos mercados públicos de apoio ao desenvolvimento rural é a de Douglass North, que aborda o desenvolvimento a partir das instituições. Para North, o desenvolvimento tem a ver com o crescimento econômico, tanto é que seu modelo de sucesso é o caso americano, mas, é preciso considerar ainda as questões sociais e ambientais desse processo, conforme descritas no capítulo anterior. Destaca-se que o presente trabalho não está em sintonia e não abordará os conceitos de desenvolvimento em si de Douglass North mas, sim, pretende-se empregar a sua abordagem e conceitos de matriz institucional como conexos a este estudo.

Como já apontado no capítulo três, para North (1994) a história, o poder e influência das instituições para o campo econômico importam, ou seja, a evolução histórica é condicionada pela formação e evolução de suas instituições. Isso porque como afirma Silva (2019, p. 8) a “abordagem institucional possui como premissa básica o foco na relação entre instituições e comportamento dos indivíduos. Essa relação ganha maior complexidade à medida que se considera as diferentes relações causais que ela pode assumir”.

Visto que ao longo da história as pessoas sempre fizeram diversas transações econômicas, sejam entre pessoas ou entre organizações, porém, sem uma regulamentação específica sobre essas interações econômicas ou sociais, acabaram implicando incertezas de mercado e a principal consequência dessas incertezas acaba implicando “custos de transações”. Para amenizar essas incertezas e controlar esses custos de transações, a sociedade acabou desenvolvendo o que North denomina de “instituições” (NORTH, 1994).

Essas instituições, que regem as interações humanas, segundo Plein (2012) consideram as regras formais (regras, normas, leis, constituições), as regras informais (convenções e códigos de comportamento e a eficácia na forma de execução - *enforcement*). O conjunto dessas regras pode ser encontrado na matriz institucional das sociedades e a sua dinâmica será sempre *path dependente* (dependente da trajetória), isto é, um conjunto de instituições que mesmo que a sociedade mude, elas não se alteram e continuam acompanhando o desenvolvimento (NORTH, 1994; GALA, 2003).

Paradoxalmente a esse caráter inercial das instituições, existe a possibilidade de mudança que se dá a partir de conflitos de interesse principalmente advindos das organizações, uma vez que dificilmente qualquer conjunto de regras imposto favorece todos os envolvidos. Esses conflitos, de acordo com Silva (2019, p.9), “abrem espaço para coalisões e acordos ambíguos que se formam e se rompem com o tempo, fazendo com que os arranjos institucionais vigentes não sejam dotados ou permeados apenas por mecanismos automáticos de autoperpetuação”.

As ações dos agentes/organizações/jogadores podem resultar em mudanças institucionais a fim de acomodar a nova realidade e ajustar-se à complexidade de possibilidade do mundo real. Essas mudanças podem impactar alteração das regras já existentes ou na criação de novas (NORTH, 1994, MAHONEY e THELEN, 2009).

O Estado seria a organização chave, determinante das regras que proporcionam a estrutura de incentivos, podendo contribuir com seu crescimento estagnação ou declínio do processo econômico (NORTH, 1994). Essas regras proveriam proteção e justiça, associadas ao arcabouço de leis e regulamentações, de tal modo que a interação entre as Instituições e as Organizações determinam a mudança institucional. Ou seja, as instituições podem evoluir ao longo do tempo, como é o caso do PNAE que, conforme abordado no capítulo 3, passou por sua última atualização em 2021 (doze anos após a publicação da Lei n.º 11.947/2009), ou ainda de uma hora para outra com a promulgação de uma nova lei ou regulamentação.

Outro fator que parece contribuir com a necessidade de mudança institucional, ou seja, das regras, é o *enforcement*, que por se referir à garantia da execução das regras, o fazer cumprir a lei em si, ou os contratos vigentes,

pode estabelecer sanções punitivas caso seja necessário, ou ainda, caminhar para a necessidade de mudanças. North (2003, p. 3) reforça ainda a importância das regras informais, os jogadores – organizações, na sua capacidade de promover mudanças sociais ou institucionais profundas

Regras formais, é claro, são muito simples. [...] As normas informais de comportamento nos fornecem mais problemas porque as restrições informais não aparecem em termos formais. Eles são maneiras de fazer as coisas e são terrivelmente importantes. Os tipos de regras formais que temos, de fato, ocupam uma proporção muito pequena dos guias de comportamento e ações cotidianas. Em muitos aspectos, as normas são mais importantes do que as regras formais [tradução livre].

Mahoney e Thelen (2009) sugerem quatro tipos modais de mudança institucional: 1) Deslocamento: com a remoção das regras existentes e a introdução de novas; 2) Sobreposição: a introdução de novas regras sobre ou ao lado das existentes; 3) Desvio: o impacto alterado das regras existentes devido a mudanças no ambiente; e 4) Conversão: a promulgação alterada das regras existentes, devido à sua redistribuição estratégica (MAHONEY e THELEN, 2009). A Tabela 2 exemplifica o *locus* da transformação institucional.

**Tabela 2. Tipos de mudança institucional**

	<b>Deslocamento</b>	<b>Sobreposição</b>	<b>Desvio</b>	<b>Conversão</b>
Remoção de regras antigas	Sim	Não	Não	Não
Negligência de regras antigas	-	Não	Sim	Não
Mudança no impacto das regras anteriores	-	Não	Sim	Sim
Introdução de novas regras	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Mahoney e Thelen, p.16, 2009. Tradução Livre.

Esses tipos de modais de mudança institucional podem ser observados no histórico do PNAE até a sua atual configuração, a tabela 3 demonstra tais alterações.

**Tabela 3. Tipos de mudança institucional entre as fases do PNAE. 2024.**

<b>Critério/ Fase</b>	<b>I -1940 a 1971</b>	<b>II – 1972 a 2002</b>	<b>III – 2003 a 2008</b>	<b>IV – 2009 a atual</b>
<b>Tipo de mudança</b>	<b>Deslocamento</b>	<b>Sobreposição</b>	<b>Sobreposição</b>	<b>Sobreposição</b>
Remoção de regras anteriores	Sim	Não	Não	Sim
Negligência das regras anteriores	-	Não	Não	Não
Mudança no impacto das regras anteriores	-	Não	Não	Sim
Introdução de novas regras	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Assim, as organizações passam a interagir com outras organizações, com as próprias instituições e com as tradicionais restrições da teoria econômica. Dessa interação resulta a *economic performance* das diversas sociedades, bem como sua evolução institucional. É a partir dessas interações que o autor tenta compreender a evolução das sociedades. A própria definição de Estado para North está umbilicalmente ligada à ideia de direitos sobre propriedade e regras de produção (GALA, 2003).

Em North (1994), portanto, não importa onde começou a agricultura, mas como e por quais meios ela se tornou uma atividade fundamental, com impactos definitivos para o desenvolvimento da humanidade. E nisso, a ideia central está, de um lado, no estabelecimento de direitos de propriedade, e de outro, em toda a dinâmica da crescente especialização e divisão social do trabalho que ela gera, em conflito com o aumento de custos de transação correspondente (FAVARETO, 2006).

Posto isso, na perspectiva da importância das instituições e as regras formais para a agricultura familiar, é imperioso ressaltar aqui o recente marco legal que passa a reconhecer e representar a própria agricultura familiar como categoria social, a criação da Lei n.º 11.326/2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e vem a estabelecer uma definição de

agricultura familiar para aqueles que atendam simultaneamente os seguintes requisitos:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III -tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo (Redação dada pela Lei n.º 12.512, de 2011);
- IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006, BRASIL, 2011).

Ressalta-se que a referida Lei, surge em 1996 pelo Decreto n.º 1.946/1996, com a finalidade de promover o “desenvolvimento rural sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda” (BRASIL, 1996, art. 1).

De acordo com essa lei de 1996, quem são os agricultores familiares? O estudo da agricultura familiar perpassa pelas mais diversas denominações camponato, *family farmer*, agricultura familiar, dentre outras. Classe essa que não se encaixava na conceitualização da maior parte dos autores, ela simplesmente desapareceria ou se integraria a outra classe, com o desenvolvimento do capitalismo. Ainda não havia nada consensual que afirmasse a agricultura familiar como categoria nessa época, não obstante, nem todos tinham acesso a essa política. Portanto, a Lei n.º 11.326/2006, foi instituída para enquadrar a agricultura familiar como categoria social e facilitar o seu reconhecimento social aos benefícios concedidos por esse programa. Ou seja, a referida Lei passa a definir o que é considerado agricultura familiar.

A criação dessa instituição formal propiciou o surgimento de outras políticas, programas, convênios, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) que possui hoje (2023) subprogramas, como o Pronaf Agroindústria, Pronaf Mulher, Pronaf Agroecologia, Pronaf Mais Alimentos, Pronaf Jovem, dentre outras modalidades que permitem incluir os diferentes atores da agricultura familiar. Tais instituições formais passam então a afetar e moldar as instituições informais que acabam por impactar as organizações (agricultura familiar e suas organizações).

A Lei 11.326/2006 é, portanto, na teoria de North, uma instituição formal, criada mediante a necessidade de legitimar legalmente a agricultura familiar, e a partir da qual passaram a ser criadas ou reformuladas muitas outras ações formais ao mesmo tempo em que transformou igualmente os jogadores/agricultores/as ou as regras informais.

Dessa forma podemos afirmar que:

Os agricultores são partes de um todo ou sistema que se torna mais complexo na medida em que aumentam as relações e interações entre os elementos, ou seja, entre as organizações (incluindo o próprio agricultor). As relações desse sistema bastante dinâmico são estimuladas pelas instituições que o formam e, nesse ponto, as leis estimularam os agricultores por um viés mais objetivo e por vezes mais delimitado. Já os costumes, tradições e o modo como esse agricultor se organiza influencia o sistema de modo mais subjetivo e menos racional, pois tais elementos estão mais ligados às sensações, sentimentos e padrões éticos e morais individuais (NUNES, 2016. p.26).

Outras duas regulamentações legais de importância para a agricultura familiar são as políticas públicas do PNAE e o PAA que são também bons exemplos de como essa teoria da economia institucional se aplica à agricultura familiar. No caso do PNAE, têm-se as regras do jogo – que é a própria lei em si, determinando o tipo, o tempo, as condições e a modalidade de entrega de produtos - e o jogadores que são agricultores/as individuais ou organizados/as (formal ou informalmente), que além de suas próprias características, terão de se adequar a essas regras impostas pelo artigo n.º 14 da Lei 11.947/2009, recentemente renovada pela Resolução n.º 6, de 08 de maio de 2020.

Insta salientar que a partir de 2020 passa a vigorar a resolução 06 de 08 de maio de 2020, que além dos itens já mencionados passa a orientar as compras a partir das recomendações do Guia Alimentar para a População Brasileira, que indica a preferência de consumo alimentar com base no processamento dos alimentos optando por alimentos *in natura* ou minimamente processados e evitar ao máximo os ultraprocessados, com a valorização do aspecto local e cultural, preferencialmente da agricultura familiar, feiras e suas organizações.

Posto isto, descrever-se-á, nos termos da lei, as “regras”, aqui especificamente para a agricultura familiar, estabelecidas e que o colocam de fato nesse jogo do mercado institucional do PNAE:

Art. 2º. São diretrizes da alimentação escolar [ ]

V – o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

[ ]

Art. 17 Os cardápios da alimentação escolar devem ser elaborados pelo RT do PNAE, tendo como base a utilização de alimentos *in natura* ou minimamente processados, de modo a respeitar as necessidades nutricionais, **os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade e pautar-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região** e na promoção da alimentação adequada e saudável.

[ ]

Art. 23 **A aquisição** de gêneros alimentícios, no âmbito do PNAE, deverá obedecer ao cardápio planejado pelo nutricionista, observando as diretrizes desta Resolução, e **deverá ser realizada**, sempre que possível, no **mesmo ente federativo em que se localizam as escolas, priorizando os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos**

[ ]

Art. 24 A aquisição dos gêneros alimentícios com recursos do PNAE deverá ocorrer por:

I – **Dispensa de licitação**, por meio de Chamada Pública, **quando das compras da agricultura familiar nos termos do Art. 14 da Lei 11.947/2009 e dos arts. 29 a 49 desta Resolução**, sem prejuízo das demais possibilidades de dispensa de licitação previstas na Lei 8.666/1993.

[ ] Art. 29 **Do total dos recursos financeiros** repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE, **no mínimo 30% (trinta por cento) deve ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar** e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, conforme o art. 14, da Lei n.º 11.947/2009.

§ 1º O percentual não executado de acordo com o previsto no *caput* será avaliado quando da prestação de contas e o valor correspondente deverá ser devolvido, conforme procedimento previsto no art. 55.

§ 2º O cumprimento do percentual previsto no *caput* deste artigo pode ser dispensado pelo FNDE quando presente uma das seguintes circunstâncias, desde que comprovada pela EEx na prestação de contas:

I – a impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente;

II – a inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios, desde que respeitada a sazonalidade dos produtos;

III – as condições higiênico-sanitárias inadequadas, isto é, que estejam em desacordo com o disposto no art. 40 desta Resolução.

§ 3º O disposto neste artigo deve ser observado nas aquisições efetuadas pelas UEEs das escolas de educação básica públicas de que trata o art. 6.º da Lei n.º 11.947/2009.

Art. 30 **A aquisição de gêneros alimentícios** da Agricultura Família e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei 11.947/2009, **desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local**, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e que os alimentos **atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas** pelas normas que regulamentam a matéria

Art. 31 O preço de aquisição dos gêneros alimentícios deve ser determinado pela EEx, com base na realização de pesquisa de preços de mercado:

§ 1.º **O preço de aquisição deve ser o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar, quando houver, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto.**

Art. 32 As EEx deverão **publicar os editais de chamada pública** (modelo no anexo VI) para aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar em sítio eletrônico oficial e na forma de mural **em local público de ampla circulação e divulgar para organizações locais da agricultura familiar** e para entidades de assistência técnica e extensão rural do município ou do estado. Se necessário, publique-se em jornal de circulação regional, estadual ou nacional e em rádios locais

Art. 35 Para seleção, os projetos de venda (modelos no Anexo VII) habilitados devem ser divididos em: **grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos das Regiões Geográficas Imediatas, grupo de projetos das Regiões Geográficas Intermediárias, grupo de projetos do estado, e grupo de projetos do país.** (BRASIL, 2020a, grifos da autora).

Conforme pode-se observar na Resolução n.º 6, de 08 de maio de 2020, as regras do PNAE que indicam a possibilidade de o agricultor familiar acessar esse mercado institucional e os termos dessa aquisição são unificados na mesma regulamentação.

As legislações anteriores que resultaram na Resolução n.º 6, de 08 de maio de 2020 são importantes conquistas para a agricultura familiar, já que as resoluções atualizam e reforçam várias questões inerentes ao acesso e permanência do produtor da agricultura familiar nesse mercado com a importância de elementos como a preferência dessa aquisição local, definindo prioridades de seleção, enfatiza a prioridade para produtos orgânicos, sugere que a questão de preço deva ser justa ao considerar também gastos de comercialização que esse produtor possui como embalagem, transporte, etc.

Voltando a North (1994), cujas ideias afirmam que as instituições surgem e são reformuladas para reduzir as "incertezas" e fornecer demais incentivos a atividade humana, pode-se concluir que com o PNAE isso também ocorreu. Por meio de "boas instituições", as organizações da sociedade civil podem exercer um papel propositivo e regulador na correção das falhas de mercado, via geração de confiança e de capital social, redução de custos de transação e ambiente favorável à inovação" (SCHNEIDER e ESCHER, 2011 p.183).

Destaca-se o número de ministério e instituições envolvidos no PNAE, o Ministério da Educação e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com o repasse de recursos e efetivação das leis, as entidades Executoras (estaduais ou municipais ou locais) que colocam o programa em prática e com isso seus gestores públicos, nutricionistas, conselho de alimentação escolar, secretarias de educação e agricultura, setor de compras e todos os seus “jogadores” a agricultura familiar e suas organizações, as cozinheiras das escolas e os escolares.

Destarte, essas regras formais das instituições podem ser alteradas a qualquer momento, por decisões políticas ou judiciais, a partir de modificações legislativas que podem criar leis, mudanças jurídicas, mudança de normas e diretivas, e alteração de regras que ditam a elaboração de outras normas, que acabam afetando, por vezes inconscientemente, as regras informais (culturais como costumes, normas de conduta e tradições) que por sua vez, são muito mais difíceis de mudar. Para North, o que molda a direção da mudança institucional é a diferença e a interação entre as instituições e a organizações (NORTH, 1994; PLEIN, 2012).

É importante trazer à tona as reflexões de que essas políticas de combate às desigualdades e a pobreza tem passado por um grande retrocesso desde 2016. Da mesma forma, os principais dismantelamentos dessas políticas a exemplo do PAA, a falta de reajuste no valor repassado para a aquisição de alimentos por estudante/dia para o PNAE, ou mesmo de incentivos a agricultura familiar, agravaram-se na gestão pública federal entre 2018 e 2022. Alguns retrocessos, inclusive, que pretendem afirmar que não existe diferença entre grande e pequena produção, colocando-as no mesmo patamar de competição e concorrência, ou até negando a contribuição da agricultura familiar ao desenvolvimento rural sustentável e a SAN.

O presente capítulo teve por objetivo contextualizar conceitos e relações importantes ao desenvolvimento deste trabalho, no que se refere ao papel do mercado institucional do PNAE no desenvolvimento rural e sua relação com a matriz institucional. No próximo capítulo buscar-se-á entender mais sobre como funciona esse jogo, como ocorre a execução dessa política de modo que em alguns municípios seja eficaz e eficiente e em outros ainda persistam tantos entraves e dificuldades para cumpri-la, para entender até onde, e como as

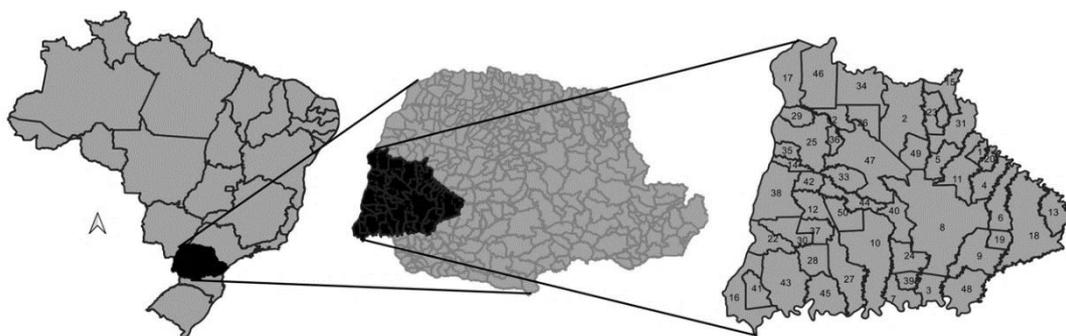
entidades por trás dessa política frustram ou potencializam a sua operacionalização.

## 5. CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO DE ESTUDO

### 5.1. Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense

Situada na Região Sul do Brasil, a Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense compõe uma das dez Mesorregiões Geográficas do estado do Paraná (PR), incluindo cinquenta<sup>4</sup> municípios do total dos 399 do estado, agrupados em três Microrregiões – Cascavel (18 municípios), Foz do Iguaçu (11 municípios) e Toledo (21 municípios) (Figura 4).

**Figura 4. Localização da Mesorregião Geográfica Oeste do PR 2024.**



Atualmente, a Mesorregião Oeste Paranaense compreende 11,4% da área territorial total estado do Paraná (22.859,762 km<sup>2</sup>); apresenta grau de urbanização de 85,19%; população estimada em 1.330.154 habitantes (11,4% da população total do estado do PR) sendo 1.044.081 da zona urbana e 175.467 da zona rural; e densidade demográfica de 58,19hab/km<sup>2</sup> (IPARDES, 2023).

<sup>4</sup> Municípios: 1 Anahy, 2 Assis Chateaubriand, 3 Boa Vista da Aparecida, 4 Braganey, 5 Cafelândia, 6 Campo Bonito, 7 Capitão Leônidas Marques, 8 Cascavel, 9 Catanduvas, 10 Céu Azul, 11 Corbélia, 12 Diamante do Sul, 13 Diamante D'Oeste, 14 Entre Rios do Oeste, 15 Formosa do Oeste, 16 Foz do Iguaçu, 17 Guaíra, 18 Guaraniaçu, 19 Ibema, 20 Iguatu, 21 Iracema do Oeste, 22 Itaipulândia, 23 Jesuítas, 24 Lindoeste, 25 Marechal Cândido Rondon, 26 Maripá, 27 Matelândia, 28 Medianeira, 29 Mercedes, 30 Missal, 31 Nova Aurora, 32 Nova Santa Rosa, 33 Ouro Verde do Oeste, 34 Palotina, 35 Pato Bragado, 36 Quatro Pontes, 37 Ramilândia, 38 Santa Helena, 39 Santa Lúcia, 40 Santa Tereza do Oeste, 41 Santa Terezinha de Itaipu, 42 São José das Palmeiras, 43 São Miguel do Iguaçu, 44 São Pedro do Iguaçu, 45 Serranópolis do Iguaçu, 46 Terra Roxa, 47 Toledo, 48 Três Barras do Paraná, 49 Tupãssi e 50 Vera Cruz do Oeste.

A Mesorregião Oeste Paranaense ocupa relevante papel e posição nas relações internacionais, de comércio e de turismo. Isso se deve a sua localização de fronteira, especialmente a cidade de Foz do Iguaçu, que possibilita vínculos do estado e do Brasil com os países do Mercosul. Tal fato contribui ainda para certa homogeneidade da base econômica e institucional da região, diferentemente das condições sociais internas que são bastante heterogêneas (IPARDES, 2008).

No Paraná, 27,8% da área total dos estabelecimentos agropecuários são da agricultura familiar que respondem por 43% do Valor Bruto da Produção (VBP) do estado, abrigando 70% do pessoal ocupado (IPARDES, 2023).

Com relação à educação básica, a Mesorregião Oeste Paranaense contou, em 2022, com 305.442 alunos, mais 4.723 e 11.583 alunos da educação especial e Educação de Jovens e Adultos (EJA), respectivamente (IPARDES, 2023).

Para melhor compreender os resultados encontrados nesse estudo faz-se necessário caracterizar os aspectos que levaram a atual configuração da Mesorregião Oeste Paranaense. Sua ocupação deu-se em quatro etapas, a primeira por espanhóis e portugueses, que disputaram o território entre si e com os indígenas que habitavam essas terras, fase essa datada de antes de 1824. A seguir, a segunda etapa é marcada pela chegada de imigrantes alemães dando origem às pequenas propriedades rurais na região, majoritariamente de subsistência (IPARDES, 2008).

A terceira etapa, compreendida entre 1930 e 1969, é marcada pelo movimento de “Marcha para o Oeste”, no governo Getúlio Vargas, com objetivo de explorar a madeira, mas que acabou introduzindo na verdade, a exploração agrícola dada a alta qualidade do solo local. Esse movimento sucede a etapa das primeiras obras da estrada que ligava essa região do estado com a Capital, fazendo com que muitos trabalhadores fixassem ali moradia e trouxessem nova configuração demográfica e de trabalho ao local (IPARDES, 2008).

Ao final da década de 1950 já se contava com uma agricultura em expansão na região devido à boa qualidade do solo, à capacidade técnica dos produtores, culminando em importantes excedentes para comercialização. Por fim, nessa terceira etapa, a ocupação do Oeste Paranaense se deu por agricultores de origem alemã e italiana provenientes principalmente do Rio

Grande do Sul e Santa Catarina, entre 1950 e 1970. Esses agricultores possuíam em comum algumas características: já eram produtores rurais dispendo de algum capital, possuíam experiência na atividade agropecuária, dando assim essa um salto na produção e para o mercado. Não obstante, as características da identidade cultural destes imigrantes, principalmente gaúcha, “prepondera e faz com que esta população desenvolva uma espécie de territorialidade, com traços culturais distintos daqueles até então presentes na região” (IPARDES, 2008, p. 15).

Por conseguinte, a quarta etapa da ocupação do Oeste paranaense é marcada pelo movimento de ligação da região com outros países, com a construção da Ponte da Amizade (1965), o asfaltamento da BR 277 (1969) e a implantação da usina hidroelétrica de Itaipu (iniciada em 1970), acompanhada por movimentos internacionais, propiciando uma intensa tecnificação e mecanização de cultivos de soja facilitados pela topografia plana, impactando a base de produção da região, a estrutura fundiária e a distribuição da população (aumentando significativamente). O município de Foz do Iguaçu, é importante responsável por esse aumento por conta das atividades da obra da Usina de Itaipu que empregou muitos trabalhadores e os levaram a mudar-se com seus dependentes (IPARDES, 2008).

Se não fosse pela construção da Usina de Itaipu, que agregou um condicionante singular ao comportamento populacional, possivelmente essa região teria sofrido maiores impactos de esvaziamento populacional ao longo dos anos. No entanto, mesmo após a finalização da obra, o número de pessoas empregadas, a proximidade com o Paraguai e o turismo intenso equilibraram um crescimento constante, principalmente de Foz do Iguaçu e seus arredores.

Foz do Iguaçu e municípios limítrofes seguem um padrão comum na conformação dos aglomerados, com elevado crescimento da cidade principal, seguido, nos decênios seguintes, pelo crescimento ainda mais elevado de municípios periféricos – que funcionam como receptáculos de uma população de menor renda excluída da cidade principal pelo mercado de terras. Foz do Iguaçu e Santa Terezinha de Itaipu confirmam esse processo. O mesmo se dá em relação ao entorno de Cascavel, com crescimento elevado incidindo em Ibema, Santa Tereza do Oeste e Cafelândia (IPARDES, 2008, p. 21).

A economia regional é resultado, dentre outras atividades, da forte influência da agropecuária. O processo de implantação da agropecuária na

região Oeste paranaense segue um pouco do modelo brasileiro. Ou seja, no período da chegada da intensa tecnificação e mecanização das pequenas propriedades eram predominantes, exigindo, portanto, adoção de estratégias para viabilizar esse acesso dos agricultores às novas tecnologias que chegavam. Assim, os agricultores passaram a se organizar em cooperativas e ou em organizações informais. Isso não foi suficiente para resistir a esse processo, pois observou-se a redução expressiva em 34% do número de estabelecimentos agropecuários entre 1970 e 1996, afetando principalmente os estabelecimentos com áreas inferiores a 50 hectares (IPARDES, 2008).

A pauta produtiva também se modificou com essa nova estrutura fundiária e técnica, favorecendo ainda mais a monocultura, especialmente a soja, utilizada para a produção de ração animal, fortalecendo atividades já existentes como a produção animal de suínos, bovinos de corte e leite, aves e outros. Anos mais tarde, a soja é utilizada para a produção de óleo e outros subprodutos, tornando-se independente do consumo animal e se firmando também no mercado de exportação. O Oeste paranaense destaca-se no contexto nacional de produção de proteína animal (IPARDES, 2008).

A especialização por parte dos agricultores foi cada vez mais necessária para atender com eficiências as partes do sistema produtivo e da cadeia de produção, destacando a agricultura e a pecuária como propulsoras da economia da região. Já a industrialização do Oeste paranaense foi um desdobramento do processo de ocupação e, em essência, ainda hoje está vinculada à base agrícola da região (IPARDES, 2008).

Dos 10 municípios com maiores indicadores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do estado do Paraná, cinco são da Mesorregião Oeste Paranaense, quais sejam: Quatro Pontes (3.º), Cascavel (4.º), Marechal Candido Rondon (8.º), Palotina (9.º) e Toledo (10.º.) (IPARDES, 2023). De acordo com Lima *et al.* (2016, p. 171) “está seguindo a mesma tendência do Estado do Paraná e do Brasil, em que o IDH apresentou uma melhora nos seus índices”.

A infraestrutura técnico-científica, que compreende institutos e fundações de pesquisa, desenvolvimento e tecnologia, incubadoras e parques tecnológicos, e instituições de ensino superior da Mesorregião Oeste Paranaense se fortaleceu principalmente nos anos 2000 e hoje está presente em 15 municípios. A criação do parque tecnológico em Foz do Iguaçu fortaleceu ainda mais esse

segmento. As instituições de pesquisa e ensino superior, propiciam o desenvolvimento de pesquisa e tecnologia que apoiam a base produtiva da região (IPARDES, 2008).

Destaca-se também como instituições que buscam promover o desenvolvimento integrado da Mesorregião Oeste a Associação dos Municípios do Oeste do Paraná (AMOP) e do Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu.

A própria Itaipu Binacional, desempenha importante papel, desenvolvendo diversos programas ambientais, sociais, dentre outros, que incluem auxílio ao desenvolvimento das prefeituras municipais e seus envolvidos, além de parcerias com as instituições de pesquisa e ensino. Especificamente, para os pequenos agricultores, há um programa de estímulo ao plantio de orgânicos.

## **5.2. Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente**

Situada na região Sudeste do Brasil a Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente compõe uma das onze mesorregiões do estado de São Paulo e inclui cinquenta e cinco<sup>5</sup> municípios do total de 645 do Estado (IBGE, 2017). A região é dividida em três Microrregiões Geográficas: Presidente Prudente, Adamantina e Dracena.

Sua localização geográfica pode ser visualizada da figura 5.

A região conta com aproximadamente 2% da população do Estado com um grau de urbanização de 91% e densidade demográfica de 36,6 hab/km<sup>2</sup>. As cidades com maior grau de urbanização são Presidente Prudente (única com

---

<sup>5</sup> 1 Adamantina, 2 Alfredo Marcondes, 3 Álvares Machado, 4 Anhumas, 5 Caiabu, 6 Caiuá, 7 Dracena, 8 Emilianópolis, 9 Estrela do Norte, 10 Euclides da Cunha Paulista, 11 Flora Rica, 12 Flórida Paulista, 13 Iepê, 14 Indiana, 15 Inúbia Paulista, 16 Irapuru, 17 João Ramalho, 18 Junqueirópolis, 19 Lucélia, 20 Marabá Paulista, 21 Mariápolis, 22 Martinópolis, 23 Mirante do Paranapanema, 24 Monte Castelo, 25 Nantes, 26 Nanduba, 27 Nova Guataporanga, 28 Osvaldo Cruz, 29 Ouro Verde, 30 Pacaembu, 31 Panorama, 32 Paulicéia, 33 Piquerobi, 34 Pirapozinho, 35 Pracinha, 36 Presidente Bernardes, 37 Presidente Epitácio, 38 Presidente Prudente, 39 Presidente Venceslau, 40 Quatá, 41 Rancharia, 42 Regente Feijó, 43 Ribeirão dos Índios, 44 Rosana, 45 Sagres, 46 Salmourão, 47 Sandovalina, 48 Santa Mercedes, 49 Santo Anastácio, 50 Santo Expedito, 51 São João do Pau d'Alho, 52 Taciba, 53 Tarabai, 54 Teodoro Sampaio e 55 Tupi Paulista.

população acima de 200 mil habitantes), Panorama, Presidente Venceslau, Adamantina e Rosana e os com menor grau, Caiuá, Marabá Paulista, Pracinha, com menos de 50% (SEADE, 2023).

**Figura 5. Localização da Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente. 2024.**



A construção das ferrovias (Estrada de Ferro Sorocabana e a Estrada de Ferro Paulista) e a cultura cafeeira foram determinantes da colonização desta região, propiciando a integração da região ao processo de transformação econômica mais ampla que atingia o Estado (SEADE, 2010).

A população da região se caracterizou por maior presença de pessoas de origem japonesa, baixo percentual de negros e mulatos e semelhante em origem europeia (LEITE, 1972). Imigrantes do Sul de Minas Gerais, e em menor grau do Rio de Janeiro, foram responsáveis pela colonização da região, interessados nas terras férteis para a produção de café nas áreas de matas e na exploração da pecuária bovina nas áreas de campos naturais (cerrado). Com a expansão da Estrada de Ferro Sorocabana, o escoamento da produção ficou facilitada e os centros urbanos ao seu redor se multiplicavam (SEADE, 2010).

A extração de madeira e a exploração agropecuária foram importantes para a economia da região. Dentre as lavouras, destacaram-se o café, o algodão, e o amendoim, ressaltando-se, a partir dos anos 1990, o cultivo de cana-de-açúcar. A variação da produção acompanhou a tendência da economia nacional cujo mercado entre 1940 e 1960 necessitava abastecer as indústrias com matérias-primas para a produção de tecidos, óleos e outros derivados de algodão e amendoim (LEITE, 1972; SEADE, 2010). A criação de gado sempre esteve presente na região e ganhou ainda mais expressividade a partir dos anos

1950 e 1960, quando passou a ocupar, além das áreas de campos naturais, áreas anteriormente cultivadas com lavouras.

A década de 1850 é marcada pela ação dos denominados grileiros, que se aproveitavam das dificuldades de legitimação de propriedade das terras, falsificando títulos de compra, passavam a registrar as terras e se apossar delas, criando todo um cenário como se estivessem habitando as terras há tempo. Para isso plantavam pés de café antigos, as casas eram construídas mal-acabadas para que dessem impressão de antigas, sem contar na corrupção na disputa judicial. Assim que conseguiam a legitimação da terra, os grileiros tratavam de vendê-las rapidamente, ficando todo o problema para os compradores que haviam negociado em boa-fé seu pedaço de terra (ABREU, 1972).

De acordo com Leite (1972), a primeira fase da economia da região, até fins da Primeira Guerra Mundial, foi a fase do pastoreio, baseado na criação principalmente de gado e outros animais, como porcos. Esse tipo de produção incentivou o plantio de milho para a engorda de animais, que apesar de não contribuir diretamente com a economia local, foi importante para surgimento do colono agricultor da década seguinte. Essa segunda fase, a do café, surgiu com a construção da Estrada de Ferro, mas já decaiu ao fim da década de 30, pela crise de superprodução. Inicia-se em 1933 a terceira fase, da policultura e da pecuária, com produção de algodão onde antes havia cafezais, aumento de produção de milho, feijão, arroz e outros cereais, amendoim etc. além da exploração da madeira (LEITE, 1972).

Marcado pela concentração da produção em grandes fazendas, com importante geração de empregos na área rural, no entanto, com a perda da importância dessas culturas e sua substituição por pastagens, intensificou-se a concentração fundiária e o êxodo rural. Concomitante a esse modo de produção, coexistiam as pequenas propriedades que associada à intensificação da modernização da agricultura e à ausência de políticas públicas que contemplassem a agricultura familiar, culminou no esvaziamento populacional e empobrecimento da região. Como alternativa, muitos pequenos agricultores se viram obrigados a vender suas terras, ou trabalhar como força de trabalho no campo ou cidade como "boia-fria" ou vendedor ambulante (SEADE, 2010).

Atualmente, encontra-se na região um perfil agroindustrial, cujo setor primário se baseia na pecuária bovina e produção de cana-de-açúcar e dos

grandes investimentos no setor canavieiro paulista. A presença da hidroelétrica de Porto Primavera em Rosana (uma das principais de SP), a Usina Hidrelétrica Taquaruçu, em Sandovalina e a Usina de Capivara, em Taciba são responsáveis pelo peso da atividade industrial e dos serviços na composição do PIB regional (SEADE, 2010).

A região se caracteriza ainda por ser composta majoritariamente por municípios de pequeno porte com menos de 20.000 habitantes. Além de ser frequente a presença de distritos e bairros rurais, onde os residentes conciliam atividades agrícolas e não agrícolas e em geral, o expressivo número de pequenas propriedades se deve aos movimentos sociais no campo (década de 1990) e à efetivação dos assentamentos rurais (SOUZA, 2012).

A característica de solos arenosos com alta erodibilidade, baixa fertilidade natural e boa topografia é que contribui para a forte presença das atividades de pecuária e canvieira, além de observar-se um aumento na produção de soja e milho nos últimos anos. O IDH da região é considerado de nível médio. A agricultura familiar tem sido alvo de poucas políticas públicas, em São Paulo o programa Pronaf e o Programa de Microbacias Hidrográficas contribuíram e enfocaram em ações para este público (BRUNELLI JÚNIOR *et al.*, 2021).

No entanto, ainda assim a pequena propriedade da região é considerada de grande diversificação na produção e atividades praticadas, nesse ínterim, também é "grande responsável pela produção sustentável e abastecimento da maior parte dos alimentos consumidos, com destaque para projetos de reforma agrária e geração de emprego e renda" (BRUNELLI JÚNIOR *et al.*, 2021, p. 178.)

Da pequena propriedade ainda são desafios a questão de mão de obra, acesso à telefonia, internet de qualidade, melhor capacitação para gestão da propriedade, maior participação em organizações de ações coletivas como associações e cooperativas ou sindicatos a fim de garantir suporte desde assistência técnica, quanto de comercialização final dos produtos, dentre outros (BRUNELLI JÚNIOR *et al.*, 2021).

Evidentemente, que a agricultura familiar é de suma importância para os dois territórios citados, e juntamente com os beneficiários do PNAE, caracterizam dois importantes objetos deste estudo. Portanto, o próximo item se dedica a caracterizar os agricultores familiares nas Mesorregiões estudadas.

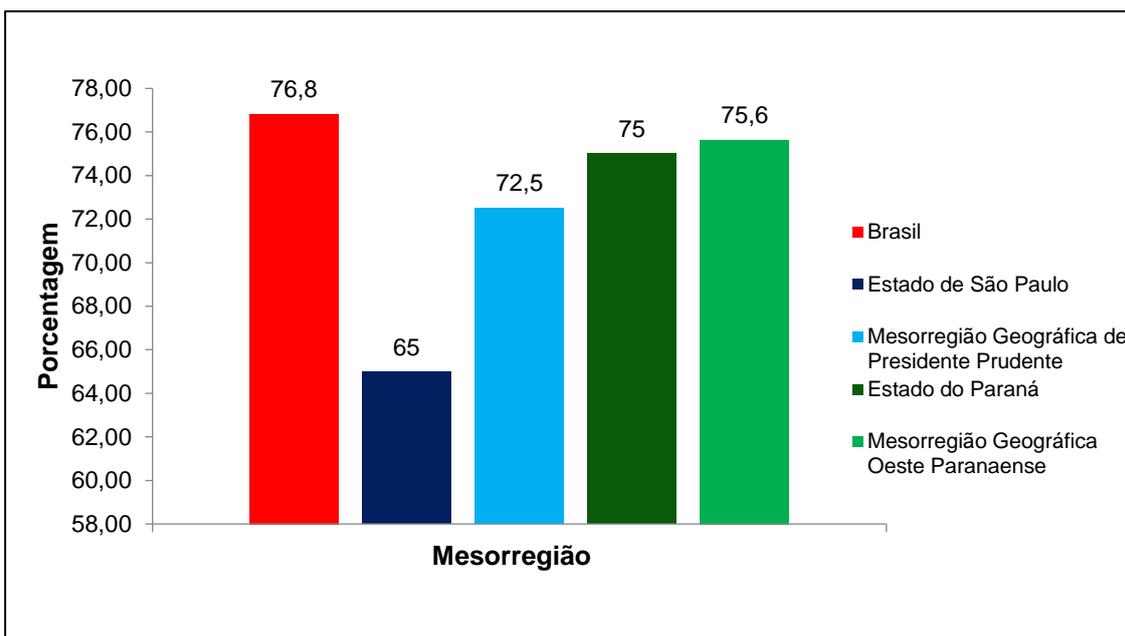
### **5.3. A agricultura familiar nas Mesorregiões Geográficas Oeste paranaense e de Presidente Prudente**

Especificamente sobre a agricultura familiar, destaca-se que desde 2006 ela passou a integrar o Censo Agropecuário, identificando-se nesse ano que 84,4% (n=4.367.902) dos estabelecimentos agropecuários brasileiros eram familiares, ocupando 24,3% (80,25 milhões de hectares) da área total. A área média dos estabelecimentos familiares era de 18,37 hectares, e a dos não familiares, de 309,18 hectares. Do total da área ocupada pela agricultura familiar, 45% eram destinadas à pastagem, 28% às matas, florestas ou sistemas agroflorestais e 22% eram ocupados pelas lavouras. O Censo Agropecuário de 2006 apontou a importância da agricultura familiar, mesmo que com área expressivamente menor, destacando-a como fornecedora de alimentos para o mercado interno (IBGE, 2006).

Já em 2017, os dados do Censo Agropecuário apontam que do total de estabelecimentos agropecuários brasileiros 77% pertencem à agricultura familiar, que ocupa somente 23% da área total dos estabelecimentos. Observa-se uma redução de 9,5% no número de estabelecimentos classificados como de agricultura familiar, em relação ao último Censo, de 2006 (IBGE, 2017).

É possível observar, no Gráfico 1, que esse padrão nacional se mantém semelhante no estado do Paraná e na Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense, 75% e 75,6% respectivamente. Já na mesorregião de Presidente Prudente esse percentual cai para 72,5% sendo ainda mais baixo quando se trata do estado de São Paulo (65%).

**Gráfico 1. Porcentagem de estabelecimentos agropecuários pertencentes à Agricultura Familiar. Brasil. 2024.**



Fonte: Elaborado pela autora com dados do Censo Agropecuário de 2017.

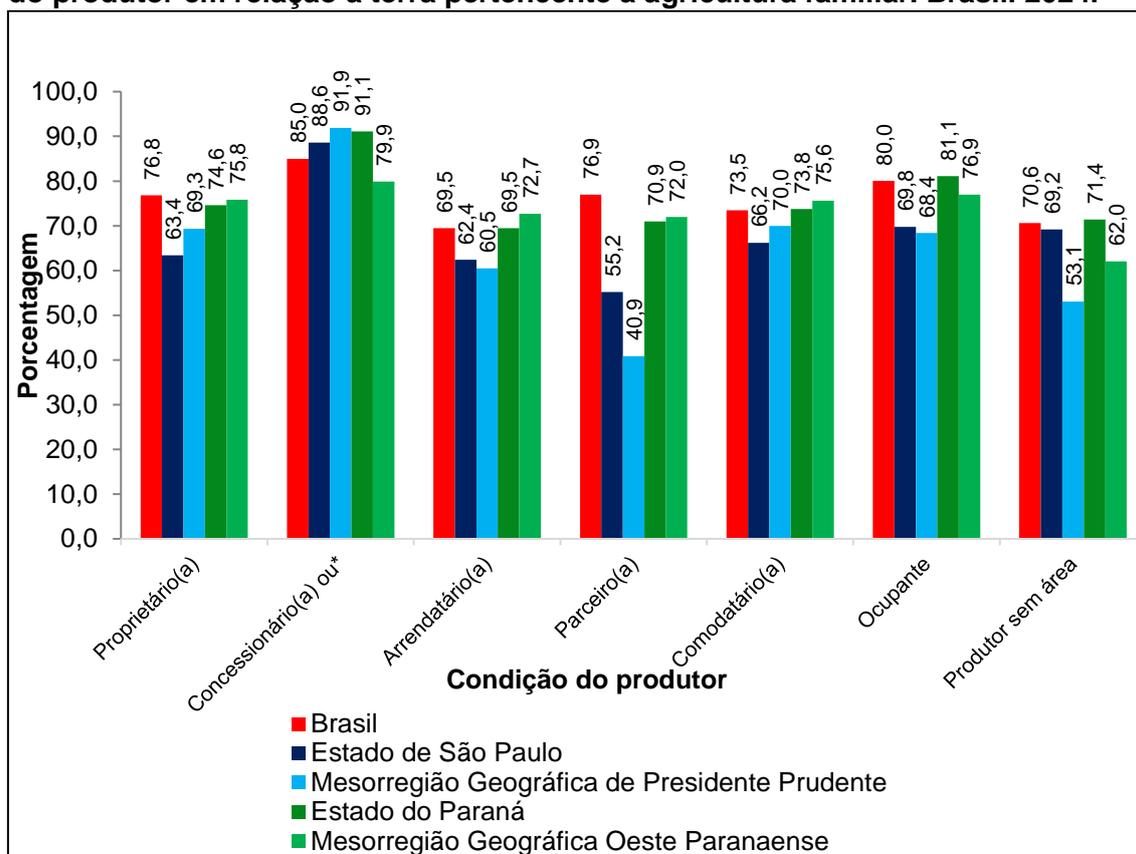
Quanto à condição das terras da agricultura familiar, 74,7% eram proprietários/as da terra em 2017. Os demais eram assentados/as sem titularidade ou arrendatários/as, ocupantes ou parceiros/as. A agricultura familiar foi responsável pela maior parte do pessoal ocupado, perfazendo 74,4%, cuja direção das atividades era realizada por homens em 89,3% dos estabelecimentos. O gênero masculino também era o mais predominante entre o número de pessoas na agricultura familiar.

Com relação à condição do/a produtor/a em relação à terra em 2017, observa-se, no Gráfico 2, que a agricultura familiar no estado de SP e na Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente, apresentam menores percentuais para a condição de proprietário/a de terras, quando comparado aos níveis de Brasil e o estado do Paraná. A maioria dos estabelecimentos que era considerada como concessionário/a ou assentado(a) aguardando titulação definitiva, pertence à agricultura familiar com percentuais mínimo de 79% no caso do Oeste Paranaense e sendo ainda maiores na Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente (91,9%).

No caso da condição de parceiro(a) o estado do Paraná e Mesorregião Geográfica do Oeste Paranaense apresentam maiores percentuais quando comparados com o estado de São Paulo e a Mesorregião Geográfica de

Presidente Prudente. Pode-se observar ainda, que mais de 53% da agricultura familiar declarou ser produtor/a sem área. Ou seja, essas demais categorias apresentadas no Gráfico 2, permitem evidenciar que um percentual importante de agricultores/as familiares ainda não possui acesso à terra própria, ficando condicionados a outras formas de acesso, sugerindo que a questão da reforma agrária no Brasil ainda é um problema não resolvido.

**Gráfico 2. Porcentagem de estabelecimentos agropecuários quanto à condição do produtor em relação à terra pertencente à agricultura familiar. Brasil. 2024.**

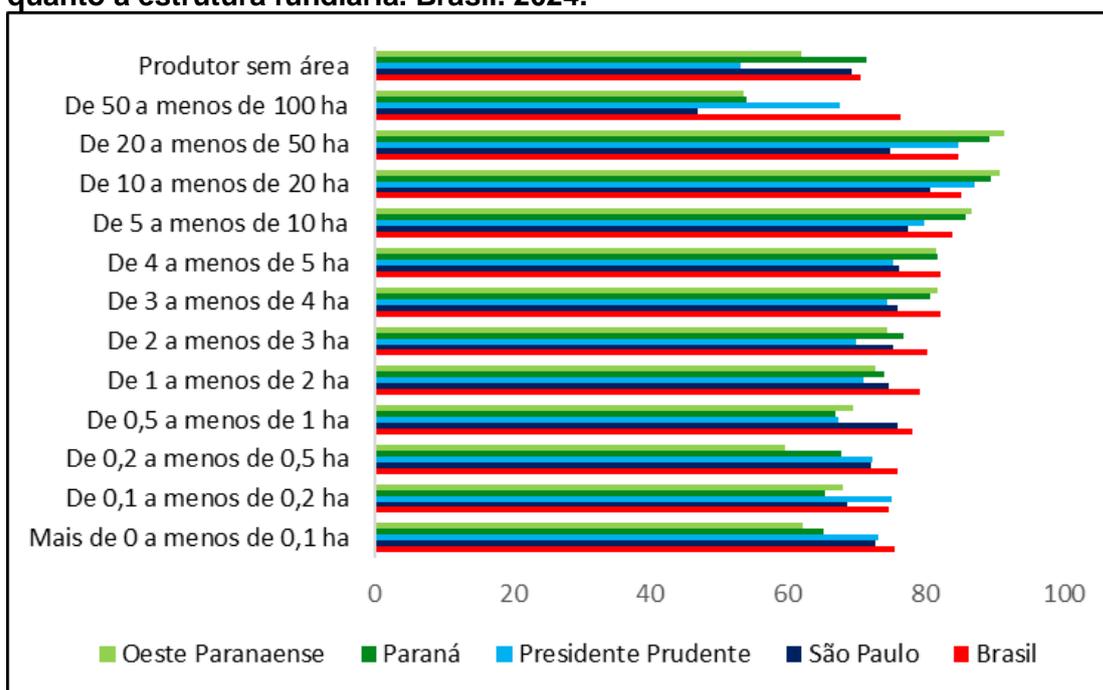


Fonte: Fonte: Elaborado pela autora com dados do Censo Agropecuário de 2017.

\*ou assentado(a) aguardando titulação definitiva

A estrutura fundiária da agricultura familiar predominante observada pelo Censo Agropecuário de 2017 caracteriza-se por estabelecimentos de pequeno e médio porte, perfazendo de maneira geral áreas de 5 a 50 hectares (Gráfico 3). Ambas as mesorregiões aqui analisadas possuem maior número de estabelecimentos na faixa de 10 a 20 hectares, seguidas das de 20 a 50 hectares.

**Gráfico 3. Porcentagem do número de estabelecimento da agricultura familiar quanto à estrutura fundiária. Brasil. 2024.**



Fonte: Fonte: Elaborado pela autora com dados do Censo Agropecuário de 2017.

Com relação ao principal grupo de atividade econômica desenvolvida pela agricultura familiar, observa-se na Tabela 4 sua importância para a maioria das atividades, representando mais de 60% da produção total. A atividade que menos teve como produção principal a agricultura familiar foi a aquicultura. A atividade de horticultura e fruticultura e lavouras temporárias são maiores no estado do Paraná e Mesorregião Geográfica do Oeste Paranaense em comparação com o estado de São Paulo.

Em 2006, quando indagados se havia produção orgânica, 5.106 produtores responderam afirmativamente, sendo eles certificados por entidades credenciadas, já em 2017 o número total de estabelecimentos que declararam produção orgânica certificada foi de 64.690, apontando para aumento de mais de mil por cento (IBGE, 2017).

**Tabela 4. Porcentagem do número de estabelecimento da agricultura familiar quanto ao principal grupo de atividade econômica desenvolvido. Brasil. 2024.**

Grupos de atividade econômica	Brasil			SP			Presidente Prudente (SP)			PR			Oeste Paranaense (PR)		
	Total*	Agricultura familiar (n - %)	Total	Agricultura familiar (n - %)	Total	Agricultura familiar (n - %)	Total	Agricultura familiar (n - %)	Total	Agricultura familiar (n - %)	Total	Agricultura familiar (n - %)	Total	Agricultura familiar (n - %)	
<b>Produção de lavouras temporárias</b>	1.653.742	1.321.907	<b>79,93</b>	33.336	19.045	<b>57,13</b>	2.025	1.257	<b>62,07</b>	140.435	107.225	<b>76,35</b>	22.679	17.017	<b>75,03</b>
<b>Horticultura e floricultura</b>	154.247	126.887	<b>82,26</b>	20.848	16.067	<b>77,07</b>	805	634	<b>78,76</b>	9.908	8.131	<b>82,06</b>	675	555	<b>82,22</b>
<b>Produção de lavouras permanentes</b>	562.682	439.663	<b>78,14</b>	29.853	19.518	<b>65,38</b>	1.735	1.342	<b>77,35</b>	15.580	11.988	<b>76,94</b>	416	323	<b>77,64</b>
<b>Produção de sementes e mudas certificadas</b>	3.709	2.517	<b>67,86</b>	384	242	<b>63,02</b>	58	46	<b>79,31</b>	111	70	<b>63,06</b>	8	3	<b>37,50</b>
<b>Pecuária e criação de outros animais</b>	2.476.629	1.842.895	<b>74,41</b>	97.763	64.656	<b>66,14</b>	17.360	12.711	<b>73,22</b>	126.428	94.116	<b>74,44</b>	17.569	13.881	<b>79,01</b>
<b>Produção florestal - florestas plantadas</b>	62.780	37.759	<b>60,14</b>	5.309	2.617	<b>49,29</b>	291	179	<b>61,51</b>	7.013	3.836	<b>54,70</b>	490	249	<b>50,82</b>
<b>Produção florestal - florestas nativas</b>	131.706	113.283	<b>86,01</b>	275	192	<b>69,82</b>	1	1	<b>100,00</b>	4.106	3.119	<b>75,96</b>	33	27	<b>81,82</b>
<b>Pesca</b>	8.775	7.654	<b>87,23</b>	59	50	<b>84,75</b>	6	6	<b>100,00</b>	148	134	<b>90,54</b>	12	12	<b>100,00</b>
<b>Aquicultura</b>	19.054	4.843	<b>25,42</b>	793	168	<b>21,19</b>	43	10	<b>23,26</b>	1.425	269	<b>18,88</b>	624	85	<b>13,62</b>

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Censo Agropecuário de 2017.

\*Total de estabelecimentos agropecuários familiares e não familiares que desempenham o grupo de atividade econômica  
n = número de estabelecimentos.

Na Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense encontram-se, no total, 42.486 estabelecimentos agropecuários que empregam 113.055 pessoas, 75,6% (n=32.148) dos estabelecimentos são da agricultura familiar e empregam 66,4% (n=75.059) do pessoal ocupado (SIDRA/IBGE, 2017). No estado de São Paulo, o Censo Agropecuário indica 188.068 estabelecimentos agropecuários dos quais 65% (n=122.490) classificados como familiares. Na Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente encontram-se, no total, 22.272 estabelecimentos agropecuários que empregam 78.128 pessoas, 72,7% (n=16.176) dos estabelecimentos são classificados como familiares e empregam 48,8% (n=38.125) do pessoal ocupado.

Em 2017, 708.318 agricultores/as familiares brasileiros declararam receber orientação técnica, correspondendo a 18% do total (Tabela 5). Os estados de São Paulo e Paraná apresentaram percentuais superiores à média nacional, perfazendo 35% (42.506) e 43% (100.350), respectivamente. Na Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente, 43% (6.962) dos/as agricultores/as familiares declararam receber orientação técnica, sendo a principal origem pública, diferentemente da Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense, onde esse percentual foi de 64% (20.457) tendo como principal origem as cooperativas. A tabela 5 evidencia as demais origens da orientação técnica recebida pela agricultura familiar.

**Tabela 5. Estabelecimentos da agricultura familiar que receberam orientação técnica, com indicação de origem - Brasil - 2017**

	<b>Brasil</b>	<b>SP</b>	<b>Presidente Prudente (SP)</b>	<b>PR</b>	<b>Oeste Paranaense (PR)</b>
Total de estabelecimentos	3.897.408	122.555	16.186	228.888	32.152
<b>Orientação técnica</b>					
Recebe	708.318	42.506	6.962	100.350	20.457
Não recebe	3.189.090	80.049	9.224	128.538	11.695
<b>Origem da orientação técnica</b>					
Governo (federal, estadual ou municipal)	307.167	13.850	4.580	24.627	3.502
Própria ou do próprio produtor	153.688	15.291	1.732	21.433	4.075
Cooperativas	182.295	9.545	986	44.395	13.004
Empresas integradoras	113.172	3.165	147	22.034	2.904
Empresas privadas de planejamento	18.531	834	14	4.212	1.368
Organização não governamental (ONG)	6.729	102	10	208	51

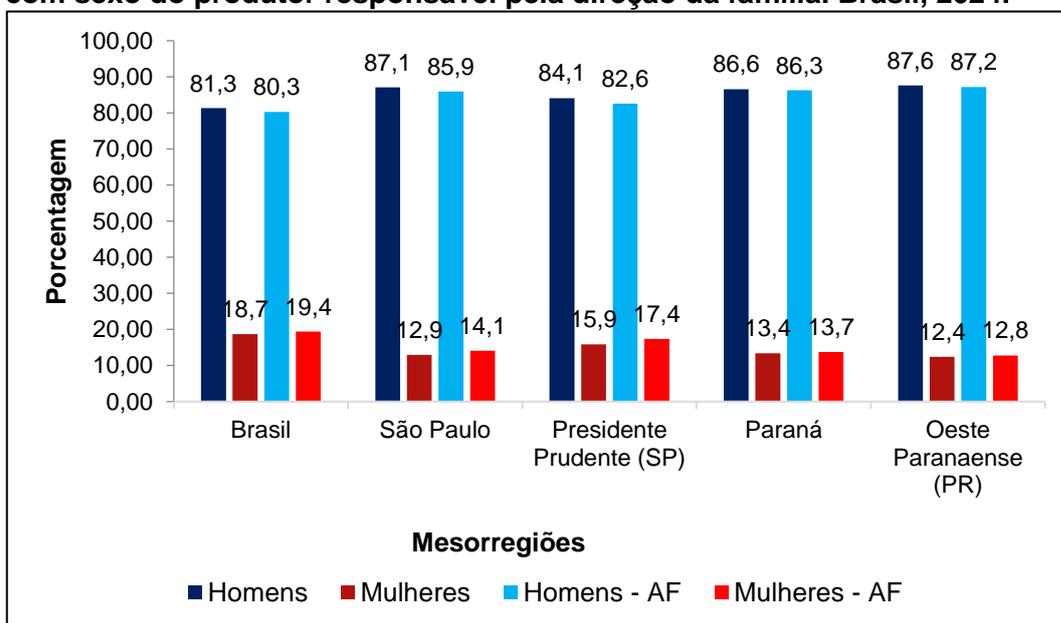
**Continuação Tabela 5. Estabelecimentos da agricultura familiar que receberam orientação técnica, com indicação de origem - Brasil - 2017**

Sistema S	5.234	277	41	183	28
Outra	36.906	3.562	131	3.578	481

Fonte: Elaborado pela autora com dados do SIDRA/IBGE. 2024.

Além das condições produtivas e de acesso à terra, é pertinente observar a questão de gênero da direção dos estabelecimentos familiares, considerando o papel ativo e permanente das mulheres no desempenho das atividades diárias, mas que, no entanto, fica subestimado e até negligenciado quando das funções legais e de representatividade familiar. O Gráfico 4 apresenta o número de estabelecimentos de acordo com o sexo do produtor responsável pela direção das atividades, permitindo observar que no Brasil, nos estados do Paraná e São Paulo e nas duas mesorregiões analisadas, mais de 80% dos estabelecimentos agropecuários são dirigidos por homens, não havendo grandes diferenças quando comparados à totalidade dos estabelecimentos ou aqueles classificados como familiares.

**Gráfico 4: Porcentagem do número de estabelecimentos agropecuários de acordo com sexo do produtor responsável pela direção da família. Brasil, 2024.**



Fonte: Elaborado pela autora com dados do Censo Agropecuário de 2017.

\* AF = Agricultura familiar

A Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente, apresenta níveis superiores da direção dos estabelecimentos por mulheres quando comparada à

Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense, com 17,40% e 12,80%, respectivamente. Na escala do país, ao comparar com os resultados do Censo Agropecuário de 2006, houve um aumento do número de estabelecimentos da agricultura familiar dirigidos por mulheres passando de 13,70% em 2006 para 19,40% em 2017.

Os dados do Censo Agropecuário de 2017 apontam que a faixa etária predominante da agricultura familiar analisada no presente estudo é de 25 a 65<sup>6</sup> anos e, a partir da tabela 6, é possível observar a tendência descrita na literatura quanto ao envelhecimento da população rural e o baixo envolvimento dos jovens com essas atividades. Nas duas mesorregiões pesquisadas o número de estabelecimento cuja direção é realizada por indivíduos jovens com menos de 25 anos, não ultrapassou 2% (média brasileira).

Já quanto aos estabelecimentos dirigidos por indivíduos com mais de 65 anos, o estado de São Paulo e a Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente apresentaram médias maiores que as nacionais, enquanto o estado do Paraná e a Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense ficaram próximos à média nacional.

**Tabela 6. Número de estabelecimentos agropecuários por idade do produtor responsável pela direção da família. Brasil, 2024.**

Localidade / Idade	Brasil % (n)	SP % (n)	Presidente Prudente (SP) % (n)	PR % (n)	Oeste Paranaense (PR) % (n)
<b>&lt; de 25 anos</b>					
<b>Mulher</b>	0,6 (22430)	0,2 (192)	0,3 (49)	0,4 (793)	0,2 (65)
<b>Homem</b>	1,4 (53624)	0,8 (935)	0,7 (110)	1,3 (3052)	0,9 (291)
<b>Entre 25 e 65 anos</b>					
<b>Mulher</b>	14,3 (556481)	9,8 (12045)	12,4 (2008)	10 (23033)	9,3 (2997)
<b>Homem</b>	58,3 (2272664)	57,1 (69950)	52,7 (8534)	65 (148859)	64,4 (20718)
<b>&gt; de 65 anos</b>					
<b>Mulher</b>	4,9 (190761)	4,1 (4987)	4,7 (758)	3,3 (7617)	3,3 (1066)
<b>Homem</b>	20,6 (801448)	28,1 (34446)	29,2 (4727)	19,9 (45534)	21,8 (7015)

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Censo Agropecuário de 2017.

<sup>6</sup> A análise de dados com a idade em 65 anos, e não 60 conforme a classificação de idoso, foi mantida de acordo com o disponível nos dados do Censo Agropecuário.

De maneira geral, este capítulo pretendeu apresentar aspectos da agricultura familiar das Mesorregiões estudadas e pode-se concluir que elas possuem muitas semelhanças, mas também algumas diferenças devido às suas características geográficas, socioeconômicas e culturais. Representa importante fonte de sustento para muitas famílias rurais e desempenha papel crucial na economia e na produção de alimentos. Mesmo no estado de São Paulo, reconhecido por sua urbanização e industrialização, a agricultura familiar continua desempenhando um papel significativo. Apesar da dimensão dos estabelecimentos ser em maioria pequena, a agricultura familiar apresenta uma diversidade de culturas incluindo grãos como soja, milho e trigo, além de produtos hortícolas, frutas, legumes e criação de animais.

É preciso considerar que dentre os canais de comercialização destes produtos da agricultura familiar estão os mercados públicos, a exemplo do PNAE. Nesse sentido, importa analisar quais são os alimentos que estão chegando ao prato dos escolares, se a diversidade de produção, citada anteriormente, é valorizada e incluída nesse Programa. Não obstante, ao adquirir alimentos diretamente dos agricultores familiares locais, o PNAE fortalece a economia das comunidades rurais, gerando empregos e renda, e contribuindo para a permanência dos agricultores no meio rural. Outrossim, esses canais curtos de comercialização valorizam a diversidade cultural e local ao incentivar a inclusão de alimentos regionais e típicos de cada localidade.

Cabe mencionar que, frequentemente, a produção de alimentos da agricultura familiar é apontada como sustentável, por adotar práticas agrícolas ambientalmente responsáveis, contribuindo para a promoção da segurança alimentar e nutricional das crianças e adolescentes matriculados na rede pública de ensino. Esses alimentos contribuem para uma alimentação mais equilibrada e variada, ajudando a promover hábitos alimentares saudáveis estando em consonância com as recomendações nutricionais atuais.

Portanto, no próximo capítulo, abordar-se-á a aquisição dos alimentos da agricultura familiar para o PNAE, nas Mesorregiões Geográficas do Oeste Paranaense e Presidente Prudente, entre os anos de 2013 e 2021 a fim de identificar quais são os alimentos fornecidos a esse mercado público.

## 6. DO CAMPO AO PRATO DO ESCOLAR: ANÁLISE DAS AQUISIÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O PNAE

A Lei n.º 11.947/2009, conforme já apresentado no capítulo 3, passou a definir a obrigatoriedade de aquisição de alimentos para o PNAE da agricultura familiar suas organizações, com preferência para produtos orgânicos e/ou agroecológicos em, no mínimo, 30% do valor de repasse federal. A partir da consulta aos dados oficiais de prestação de contas da alimentação escolar, disponíveis no *site* oficial do SiGPC foi possível identificar o desempenho dos municípios quanto ao cumprimento do que estabelece o artigo 14 da lei 11.947/2009.

É indubitável ponderar que a prestação de contas do PNAE é realizada virtualmente pelas EEx no SiGPC desde 2011 e tornou-se de acesso público a partir de 2014, sendo difícil o acesso aos dados referentes ao período anterior a essa data. Por conseguinte, pesquisas sobre o tema levavam em consideração as chamadas públicas para a realização das análises que, no entanto, refletem apenas a intenção de compra pelos municípios e não sua efetivação propriamente dita, haja vista que, entre a elaboração da chamada pública, a assinatura do contrato e o *enforcement* pode haver diferenças significativas, superestimando as aquisições.

Portanto, a prestação de contas é de suma importância para avaliar o *enforcement* do programa, ou seja, se está sendo executado adequadamente, além de assegurar que os recursos financeiros fornecidos pelo FNDE para a compra de alimentos escolares continuem sendo recebidos. A responsabilidade da prestação de contas é da EEx, que pode ser “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize e arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda” (Constituição Federal, parágrafo único, art. 70).

Na prestação de contas, existe um campo de despesa referente à aquisição de produtos da agricultura familiar que precisa ser selecionado nos casos das compras diretamente de agricultores familiares e/ou suas organizações. Esse dado precisa de atenção, para que ocorra a correta contabilização dos valores efetivamente gastos e do percentual mínimo exigido

pelo art. 14 da Lei nº 11.947/2009, podendo haver sanções por seu descumprimento. Ademais, para assegurar que o produto seja da agricultura familiar ou suas organizações é cadastrado juntamente a DAP, cujo campo é de preenchimento obrigatório para esse fim (FNDE, 2015). Tais cuidados e orientações parecem não garantir a exatidão dos dados declarados, uma vez que durante o processo de análise dos dados para a presente tese, dentre as informações declaradas como aquisição da agricultura familiar identificou-se a presença de CNPJs de redes de varejo e atacado. Ou ainda, fornecedores com DAP que não eram declarados como da agricultura familiar. Para amenizar esse viés de análise, os dados foram minuciosamente verificados a fim de excluir aqueles que não pertenciam à agricultura familiar, e incluídos aqueles agricultores/as ou organizações que possuíam DAP.

A Lei recomenda também a prioridade da aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos, a aquisição de tais produtos também foi parte desta análise. Para identificação desses alimentos na prestação de contas, observa-se se há na descrição dos produtos declarados, o complemento de informação de “orgânico”, por exemplo, “tomate orgânico”. Haja vista que não existe uma opção específica para declaração de alimentos orgânicos, podem existir alimentos não declarados como tais, subestimando as aquisições.

Posto isso, realizou-se a análise das prestações de contas do PNAE em cento e cinco municípios brasileiros sendo cinquenta da Mesorregião Geográfica do Oeste Paranaense e cinquenta e cinco da Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente entre os anos de 2013 e 2021. No capítulo que segue, são apresentados os resultados encontrados.

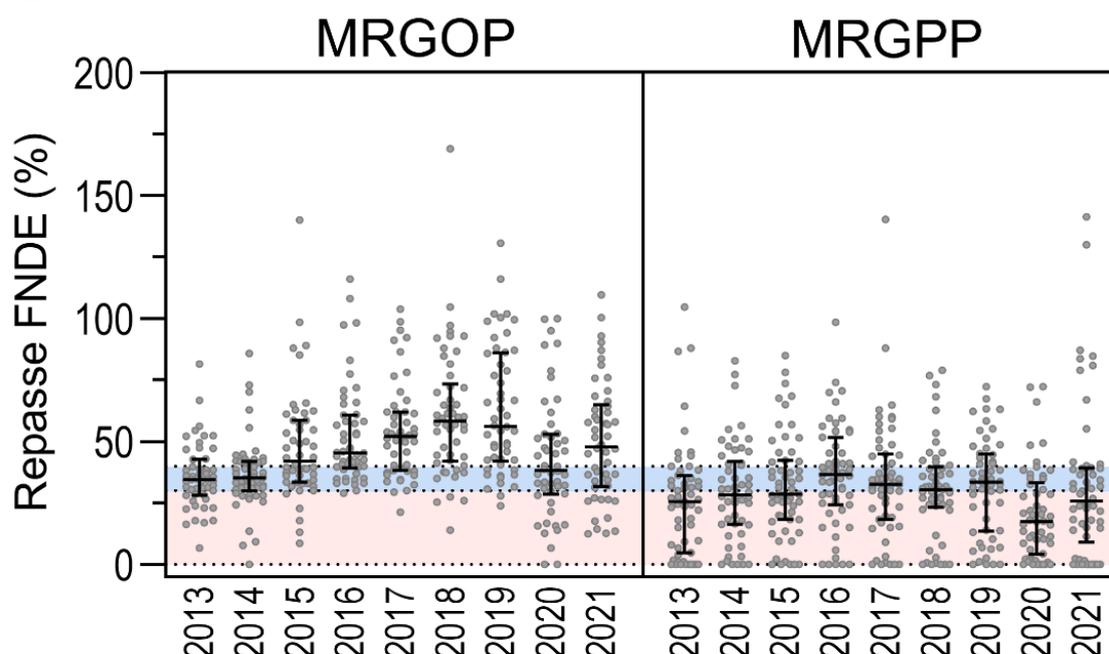
### **6.1. Situação dos municípios quanto ao cumprimento da obrigatoriedade de adquirir a quantidade mínima de alimentos da agricultura familiar para o PNAE**

Seguindo o estabelecido pelo art. 14 da Lei n.º 11.947/2009, que conforme já descrito, mostra que o percentual mínimo de 30% dos recursos financeiros do PNAE deve ser destinado para compras da agricultura familiar para a alimentação escolar, os municípios investigados foram classificados nos

seguintes níveis de atendimento: 0%, entre 0,1% e 29,9%, entre 30 e 39,9% e  $\geq$  40% em aquisições de produtos da agricultura familiar.

O resultado da análise da prestação de contas, Figura 6, evidenciou que a Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense apresentou percentuais superiores de aquisição de produtos da agricultura familiar do que a Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente. Inclusive destacam-se aquisições maiores que 40%. Conseqüentemente, o número de municípios que não adquiriram, ou que adquiriram menos que 30% (faixa vermelho claro) do recurso do FNDE com a agricultura familiar, foi superior na Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente, uma vez que a maior parte dos municípios apresentou baixo desempenho no período analisado.

Figura 6. Percentual de uso do repasse do FNDE por município entre 2013 e 2021.



Em vermelho claro destaca-se o intervalo entre 0,1% e 29,9% do repasse, em azul o intervalo entre 30% e 39% e, no fundo branco, destaca-se o percentual de repasse igual ou superior a 40%. MRGOP = Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense; MRGPP = Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente.

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Observa-se ainda que os percentuais destinados à agricultura familiar tiveram evolução positiva ao longo dos anos. Na Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense, por exemplo, entre os anos de 2014 e 2019, poucos eram os municípios que não alcançavam o mínimo de 30%. Da mesma maneira, aumentava o número de municípios que adquiriam mais de 40%. É relevante

pontuar que os resultados dessa mesorregião, no ano de 2014, são superiores à tendência do estado do Paraná quando 51% dos municípios ainda não cumpriam o mínimo recomendado pela Lei (SCHABARUM, 2019).

Em menor expressão, porém, é possível verificar uma melhora do *enforcement* do artigo 14 da Lei n.º 11.947/2009 na Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente, diminuindo sutilmente o número de municípios que não conseguiram cumprir a Lei ao longo dos anos.

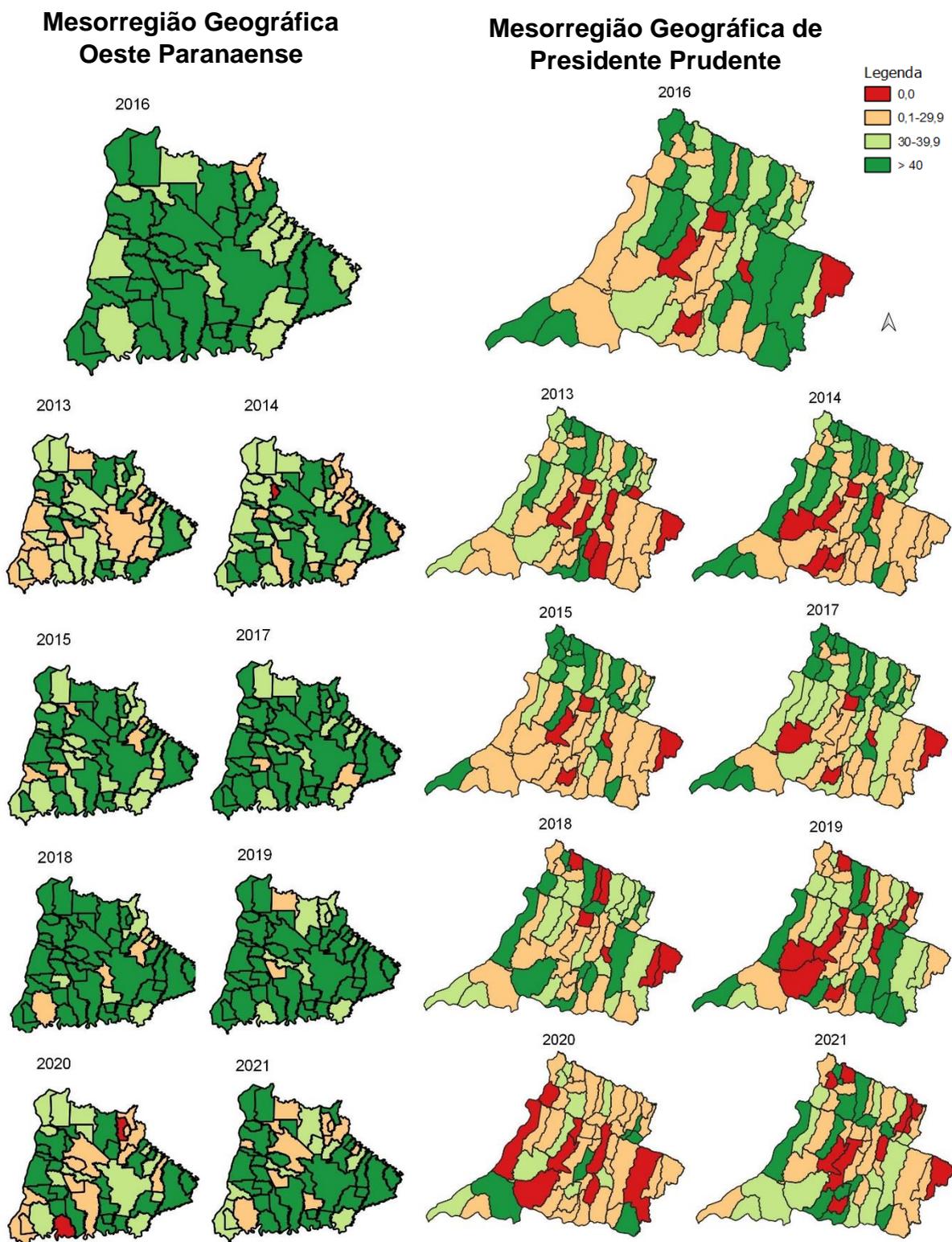
Corroborando com os achados desta pesquisa, um dos estudos pioneiros com dados das prestações de contas é o de Saraiva *et al.* (2013) referente ao ano de 2010. Constatou-se que a média de percentuais despendidos para aquisição da agricultura familiar foi de 22,7%, dos municípios brasileiros, 47,4% adquiriam desses produtos para alimentação escolar. Os autores destacam que no ano de 2010 era muito recente a publicação da Lei n.º 11.947/2009 e enaltecem a importância da organização de gestores e da agricultura familiar para ampliar as aquisições (SARAIVA *et al.*, 2013).

Baccarin *et al.* (2017b) ao analisarem os anos de 2011 a 2014 nos municípios dos estados do Paraná, Santa Catarina e São Paulo identificaram que o estado de São Paulo obteve o cumprimento do valor mínimo de 30% exigido pelo artigo 14 da lei 11.947/2009, inferior ao dos outros dois estados. O estado do Paraná obteve um nível intermediário de atendimento, enquanto em Santa Catarina a maioria dos municípios ultrapassou o mínimo recomendado de 30%. Os autores concluíram que, apesar do nível de cumprimento do artigo 14 dos estados analisados, aumentar gradativamente no período analisado, em 2014, ainda existiam prefeituras totalmente refratárias ao programa, que não adquiriam nada de produtos da agricultura familiar (BACCARIN *et al.*, 2017b).

É imperativo reforçar que mesmo no ano de 2021 (último ano da análise) essa situação se mantém semelhante, conforme os achados da presente tese, na Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente, visto que apresenta municípios sem nenhuma aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar.

O desempenho individual de cada município por mesorregião pode ser observado na Figura 7. Em destaque apresenta-se o ano de 2016, em que ambas as mesorregiões obtiveram o maior número de municípios atendendo os 30% exigidos pela lei, na Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense quarenta

Figura 7. Percentual de atendimento ao artigo 14 da Lei 11.947/2009 por município entre 2013 e 2021.



Em vermelho escuro destaca-se a não aquisição; em vermelho claro, o intervalo entre 0,1% e 29,9%; em verde claro, o intervalo entre 30% e 39%; e, no verde escuro aquisição igual ou superior a 40%.

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

e nove (dos cinquenta municípios) e na Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente trinta e cinco (dos cinquenta e cinco).

Outrossim, fica evidente a redução da aquisição de produtos da agricultura familiar para o PNAE no ano 2020 em ambas as Mesorregiões, quando da pandemia de coronavírus.

É possível constatar, de acordo com a Figura 7, que na Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente muitos municípios mantiveram o seu baixo desempenho na aquisição dos produtos da agricultura familiar, ao passo que, na Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense o não atendimento à legislação oscilou entre os municípios e anos.

Assim como os resultados desse estudo, Baccarin *et al.* (2017b) identificaram o crescimento significativo do cumprimento do Artigo 14 pelo conjunto dos municípios paulistas, embora o gasto mínimo de 30% ainda não tivesse sido atingido pela maioria deles. A média de aquisição dos municípios em 2014, por exemplo, foi 21,19% e os autores indicam a existência de potencial e a disposição de inclusão de maior número de agricultores/as para tal fornecimento.

Baccarin e Oliveira (2023) apontam, com base nas prestações de contas do FNDE, que o cumprimento ao artigo 14 pelas prefeituras paulistas manteve aumento significativo entre 2011 e 2015, embora sem ainda atingir o gasto mínimo de 30% e sofrendo grande queda em 2016.

No estudo de Gonçalves e Baccarin (2018) buscou-se, dentre outros objetivos, verificar o atendimento do artigo 14 da Lei n.º 11.947/2009 nos territórios do Vale do Ribeira e do Pontal do Paranapanema no estado de SP. Os resultados apontaram para a média de aquisição nesses territórios de 26,7% em 2013, 27,7% em 2014 e 23,1% em 2015. Os autores sinalizam para a distribuição desigual desta porcentagem entre os municípios sendo que alguns deles sequer tiveram aquisição da agricultura familiar. Reforçam a baixa incidência do cumprimento da Lei, do total de vinte e cinco municípios analisados dez atingiram os 30% em 2013, onze em 2014 e dez em 2015 (GONÇALVES E BACCARIN, 2018).

No estado do Paraná, Schabarum e Triches (2019) realizaram um estudo que abrangeu amostra representativa de todo território a fim de identificar a adequação dos municípios paranaenses referente ao ano de 2014 e concluíram

que apenas 49% deles atingiram os 30% ou mais de aquisição da agricultura familiar para o PNAE.

Esse desempenho insuficiente de aquisição da agricultura familiar, apesar dos anos da existência da Lei, e suas modificações a fim de melhorar essa obtenção, não é realidade apenas nos estados do Paraná e São Paulo, mas também de outros municípios e regiões brasileiras. Thies *et al.* (2019), por exemplo, verificaram a participação da agricultura familiar no PNAE no estado do Rio Grande do Sul, no período de 2011 a 2016 e destacam que apesar do número crescente de municípios que realizam tais compras, chegando a 98,6% em 2016, nem todas cumprem o disposto no artigo 14 da Lei n.º 11.947/2009 (Thies *et al.*, 2019).

Troian e Breitenbach (2020) analisaram como Santana do Livramento – Rio Grande do Sul - de 2011 a 2017 e os resultados apontam o não cumprimento da Lei 11.947/2009 nos anos analisados, sendo o maior percentual adquirido 19,49%. Os autores citam como principais entraves a documentação necessária, a demora na elaboração e divulgação dos editais, a percepção de que o preço dos produtos é elevado, falta de documentação da agricultura familiar e desconhecimento dos gestores acerca dos alimentos produzidos localmente, não houve menção no artigo sobre a teoria da matriz institucional (TROIAN e BREINTENBACH, 2020).

Análise realizada por Teo *et al.* (2018), incluindo entre os objetivos específicos conhecer o nível de atendimento do art. 14 da Lei do PNAE, dos anos de 2012 a 2014 em Santa Catarina indica bons percentuais de aquisição da agricultura familiar, a média dos municípios catarinenses foi de 60,1%, 67,6% e 72,2% respectivamente.

Dados das prestações de contas de Santa Catarina, de 2015 a 2017 analisados por Vieira *et al.* (2023) avaliaram o nível de atendimento ao artigo 14 da Lei n.º 11.947/2009 e, destes municípios, 76,3% em 2015, 76,8% em 2016 e 86,4% em 2017 atingiram ou ultrapassaram o estipulado de, no mínimo, 30% do recurso federal destinado à agricultura familiar. A média de atendimento dos municípios catarinenses foi de 42,9% em 2015, 46,4% em 2016 e 50,76% em 2017.

Em relação aos municípios de Minas Gerais, Pereira, Marques e Bianchini (2019) ao analisar informações referentes aos repasses financeiros e aos

valores despendidos com a compra de alimentos da agricultura familiar pelas prefeituras dos municípios estudados, no período de 2013 a 2017, identificaram que há um importante número de municípios que não atinge o mínimo de 30% com esse tipo de aquisição.

No estudo de Ferreira da Cruz e Assis (2021), com objetivo de analisar os problemas e as potencialidades na execução da compra da agricultura familiar em três municípios do território Sul Litorâneo do Espírito Santo, foi identificado que o PNAE avançou no decorrer dos anos, entre 2014 e 2019 todos adquiriram o mínimo de 30% exigido pela lei.

De acordo com a Tabela 7, podemos concluir que os percentuais de aquisição da agricultura familiar para o PNAE diferem significativamente entre as Mesorregiões Geográficas Oeste Paranaense e Presidente Prudente, ao longo dos anos considerados, principalmente no que diz respeito às aquisições entre 30% e 39,9% e  $\geq 40\%$  do recurso (destacados em negrito).

**Tabela 7 – Análise da aquisição da agricultura familiar em classes percentuais por Mesorregiões Geográficas Oeste Paranaense e de Presidente Prudente, entre 2013 e 2021**

	Aquisição da agricultura familiar	MRGOP		MRGOPP		p
		n	%	n	%	
2013	0%	0	0,00%	9	16,40%	0,003
	0,1% a 29,9%	14	28,00%	23	41,80%	
	30% a 39,9%	<b>23</b>	<b>46,00%</b>	<b>14</b>	<b>25,50%</b>	
	$\geq 40\%$	13	26,00%	9	16,40%	
2014	0%	1	2,00%	5	9,30%	0,007
	0,1% a 29,9%	11	22,00%	24	44,40%	
	30% a 39,9%	<b>21</b>	<b>42,00%</b>	<b>9</b>	<b>16,70%</b>	
	$\geq 40\%$	17	34,00%	16	29,60%	
2015	0%	0	0,00%	5	9,10%	0,000
	0,1% a 29,9%	5	10,00%	23	41,80%	
	30% a 39,9%	<b>19</b>	<b>38,00%</b>	<b>11</b>	<b>20,00%</b>	
	$\geq 40\%$	<b>26</b>	<b>52,00%</b>	<b>16</b>	<b>29,10%</b>	
2016	0%	0	0,00%	5	9,10%	0,000
	0,1% a 29,9%	1	2,00%	15	27,30%	
	30% a 39,9%	<b>14</b>	<b>28,00%</b>	<b>14</b>	<b>25,50%</b>	
	$\geq 40\%$	<b>35</b>	<b>70,00%</b>	<b>21</b>	<b>38,20%</b>	
2017	0%	0	0,00%	5	9,10%	0,000
	0,1% a 29,9%	2	4,00%	17	30,90%	
	30% a 39,9%	<b>12</b>	<b>24,00%</b>	<b>16</b>	<b>29,10%</b>	
	$\geq 40\%$	<b>36</b>	<b>72,00%</b>	<b>17</b>	<b>30,90%</b>	
2018	0%	0	0,00%	5	9,40%	0,000

0,1% a 29,9%	4	8,00%	19	35,80%
30% a 39,9%	<b>6</b>	<b>12,00%</b>	<b>16</b>	<b>30,20%</b>
≥40%	<b>40</b>	<b>80,00%</b>	<b>13</b>	<b>24,50%</b>

Continuação... **Tabela 7 – Análise da aquisição da agricultura familiar em classes percentuais por Mesorregiões Geográficas Oeste Paranaense e de Presidente Prudente, entre 2013 e 2021**

2019	0%	0	0,00%	4	7,50%	0,000
	0,1% a 29,9%	2	4,00%	17	32,10%	
	30% a 39,9%	<b>9</b>	<b>18,00%</b>	<b>14</b>	<b>26,40%</b>	
	≥40%	<b>39</b>	<b>78,00%</b>	<b>18</b>	<b>34,00%</b>	
2020	0%	2	4,00%	7	13,00%	0,000
	0,1% a 29,9%	12	24,00%	32	59,30%	
	30% a 39,9%	<b>13</b>	<b>26,00%</b>	<b>9</b>	<b>16,70%</b>	
	≥40%	<b>23</b>	<b>46,00%</b>	<b>6</b>	<b>11,10%</b>	
2021	0%	0	0,00%	9	16,70%	0,000
	0,1% a 29,9%	11	22,00%	21	38,90%	
	30% a 39,9%	9	18,00%	12	22,20%	
	≥40%	<b>30</b>	<b>60,00%</b>	<b>12</b>	<b>22,20%</b>	

Nota: valores em frequência absoluta e relativa; P: Teste de Qui-quadrado. EM negrito estão destacadas as proporções com diferença significativa entre PR e SP comparadas pelo teste Z. MRGOP = Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense; MRGPP = Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente.

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Insta salientar ainda que a aquisição desse tipo de alimentos está em consonância com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, estabelecidos pela ONU em parceria com diversos países, incluindo o Brasil. As ações propostas pela Agenda 2030 são para as pessoas, o planeta e a prosperidade, e dentre outros objetivos, pretende concretizar direitos humanos como acabar com a pobreza e a fome, promover o desenvolvimento sustentável nas suas três dimensões, econômica, social e ambiental (ONU, 2016, p. 3).

A interrelação da produção e consumo de alimentos fica evidente quando do estabelecimento destes num mesmo objetivo da Agenda 2030, o n.º 2 – fome zero e agricultura sustentável. Tal objetivo visa acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável. O referido objetivo é composto por metas que versam sobre o acesso a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano para todas as pessoas; acabar com todas as formas de desnutrição; dobrar a produtividade agrícola de pequenos produtores, garantindo equidade de gênero, raças, condições de produção e acesso à terra; garantia de sistemas de produção sustentáveis (ONU, 2016). Os programas públicos de aquisição, a exemplo do PNAE, compõem os

mercados sugeridos como canais de comercialização para esses alimentos mais saudáveis e sustentáveis.

Com relação ao montante de recurso destinado a agricultura familiar, a tabela 8 apresenta uma análise descritiva dos valores totais (em milhões de reais) de repasse de recurso para a agricultura familiar referentes a Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense e Presidente Prudente nos anos de 2013 a 2021.

**Tabela 8 – Análise descritiva do montante financeiro total destinado à agricultura familiar nas Mesorregiões Geográficas Oeste Paranaense e de Presidente Prudente entre 2013 e 2021**

Ano	Municípios		Valor Total (Milhões)	
	MRGOP	MRGPP	MRGOP	MRGPP
2013	50	47	R\$ 3,88	R\$ 4,15
2014	49	50	R\$ 5,08	R\$ 4,75
2015	50	50	R\$ 6,72	R\$ 4,56
2016	50	50	R\$ 7,39	R\$ 5,22
2017	50	50	R\$ 8,37	R\$ 5,19
2018	49	46	R\$ 5,86	R\$ 4,56
2019	50	49	R\$ 9,35	R\$ 4,97
2020	48	47	R\$ 6,93	R\$ 3,54
2021	49	45	R\$ 6,32	R\$ 5,38

**Nota:** O número de municípios alterou pela falta de informações de prestação de contas em alguns anos. MRGOP = Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense; MRGPP = Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente.  
Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Em termos gerais, os valores totais (R\$) para ambos os estados aumentaram ao longo dos anos; na Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense observa-se um aumento consistente nos valores totais entre 2013 e 2019. Já a Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente apresentou variações nos valores totais (R\$) ao longo dos anos. Houve uma diminuição notável nos valores para ambas as Mesorregiões nos anos de 2018 e 2020.

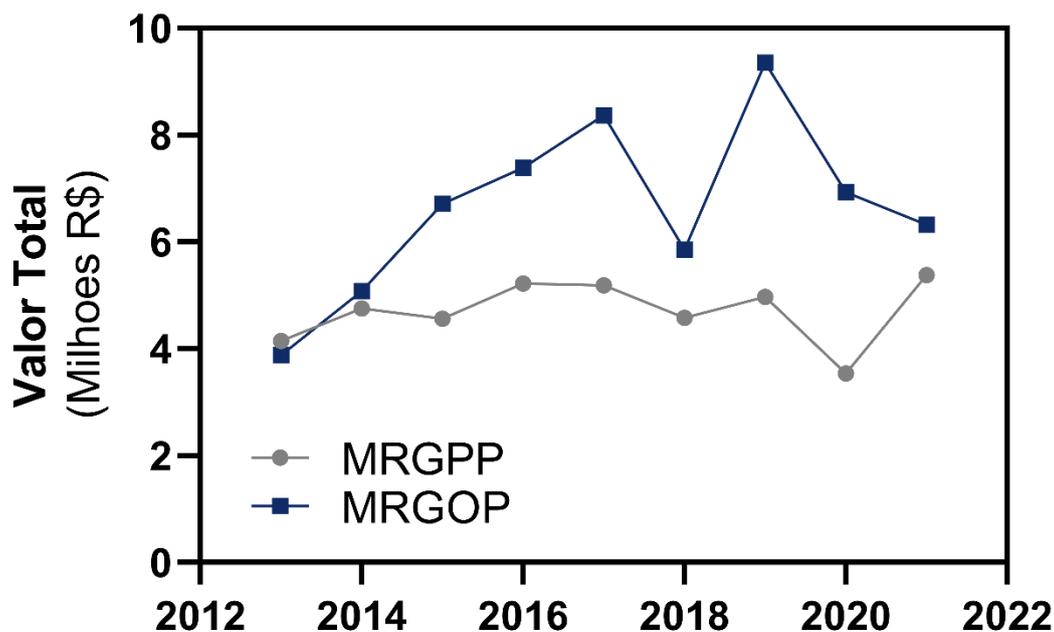
Essa oscilação entre os repasses de valores acumulados por mesorregião e município também pode ser visualizada na Figura 8, na qual constatam-se diferenças significativas entre as Mesorregiões nos anos 2019 e 2020.

O ano de 2019, primeiro ano de gestão do governo Bolsonaro, é marcado pelo desmonte de políticas públicas voltadas a SAN, que já vinha ocorrendo nos últimos anos e se intensifica ainda mais. Por exemplo, cabe mencionar a extinção do CONSEA, como primeiro ato oficial da sua gestão, apesar da importante contribuição deste conselho, já elucidada no capítulo 3, para a

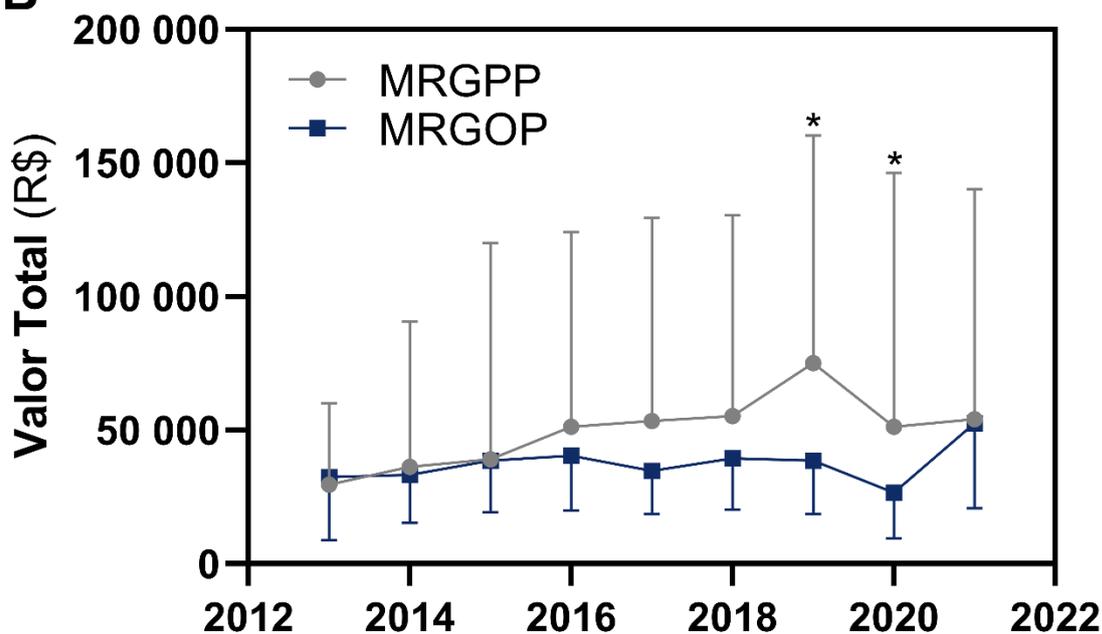
legalidade do PNAE e diversas ações de sucesso para garantida do DHAA, SAN e a sustentabilidade.

Figura 8 – Valores acumulados por mesorregião (A) e por município (B) em Mediana e Percentis 25 e 75 nas Mesorregiões Geográficas Oeste Paranaense e Presidente Prudente, 2013 a 2021.

**A**



**B**



MRGOP = Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense; MRGPP = Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente.  
 Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Essa diferença da aquisição de alimentos da agricultura familiar entre os municípios segue a tendência de que a “redução nos valores orçamentários do PNAE é parte do lamentável encolhimento das despesas dos programas universais de assistência financeira da União na educação básica” (ÓAÊ, FINEDUCA, 2021, p.10).

Já em 2020, emergiu no mundo a pandemia de coronavírus, para a qual foi determinado o isolamento social como forma de contenção da doença, levando assim à suspensão das aulas presenciais. Dessa forma, em caráter excepcional, o FNDE publicou a Lei n ° 13.987/2020 que autorizou a distribuição dos alimentos obtidos para o PNAE aos pais ou responsáveis do escolar, sem, no entanto, uma orientação clara de como isso deveria ser feito, assim deixando livres os municípios quanto aos critérios de distribuição dos alimentos, o que impactou diretamente no cumprimento das chamadas públicas de aquisição da agricultura familiar com pôde ser observado neste estudo. Essa medida, entretanto, não apontou para obrigação ou não da efetivação das chamadas públicas, deixando a cargo da gestão administrativa e política tal ação, o que pode ter contribuído para os achados sobre o percentual de aquisição desse tipo de produtos no ano de 2020.

Destarte, de acordo com o FNDE (2021) quase todas as EEx adotaram ações para distribuir alimentos e/ou refeições durante a pandemia, majoritariamente na forma de *kits*, com recursos do FNDE e próprios, no entanto, 23,38% das EEx não utilizaram os recursos repassados pelo órgão e 26,91% das EEx não utilizaram recursos próprios. Os motivos para essa não utilização versou sobre cinco temas como a alimentação escolar sendo o direito *versus* benefício, a insuficiência de recursos, a logística de execução do PNAE durante a pandemia, a legislação vigente do PNAE e aspectos jurídicos (FNDE, 2021).

A aquisição de alimentos da agricultura familiar já se encontrava fragilizada em grande parte dos municípios brasileiros e percebe-se que com a emergência da pandemia de covid-19 isso se agrava ainda mais, apenas 46,57% das EEx brasileiras adquiriram da agricultura familiar em 2020. Na região Sul, 69,04% dos municípios adquiriram alimentos da agricultura familiar em 2020 no período da pandemia de coronavírus, destes, os contratos em execução foram cumpridos integralmente por 41,20% das EEx e 22,26% relataram dificuldades em cumprir totalmente as entregas de alimentos. Na região Sudeste, o

percentual se manteve menor, sendo que apenas 49,2% compraram alimentos advindos da agricultura familiar, 50,8% relataram executar os contratos integralmente e 17,1% relataram problemas na entrega dos alimentos (FNDE, 2021).

De acordo com FNDE (2021, p. 22) as justificativas para essa não aquisição foram:

quantidade insuficiente ofertada pelos produtores, que não corresponderia à demanda da entidade executora; questões relacionadas à logística de distribuição dos gêneros; justificativas relacionadas aos próprios agricultores como interrupção das atividades de plantio, sinalização de que os mesmos não conseguiriam se locomover à área urbana e falta de organização por parte dos agricultores familiares; além da baixa durabilidade dos gêneros alimentícios.

É imprescindível pontuar que a presente pesquisa avaliou apenas dados de execução municipal, não do PNAE estadual. Porém, de acordo com Baccarin, Oliveira e Fonseca (2022) as secretarias estaduais são os maiores potenciais compradores desse tipo de produto. No entanto, no Estado de São Paulo entre os anos de 2011 e 2017 houve baixíssima aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo Estado apenas em 2011 e 2016, e em percentuais um pouco mais significativos em 2015. Nos demais anos, nada foi comprado da agricultura familiar pelo PNAE estadual. Os autores reforçam que a Secretaria de Educação de São Paulo não tem consolidado seu papel no cumprimento do artigo 14 (BACCARIN, OLIVEIRA E FONSECA, 2022).

Diferentemente do PNAE estadual do Paraná onde, de acordo com Bruginski e Stolarski (2021), entre 2011 e 2020 houve ampliação na quantidade de alimentos adquirida (em toneladas e variedade), do número de escolas atendidas, de municípios atendidos (alcançando 100% em 2020) e do investimento do recurso federal repassado para a agricultura familiar, perfazendo 75,6% em 2020.

Em síntese, destaca-se que os resultados aqui encontrados e os estudos que apresentaram informações à execução do PNAE municipal do estado de São Paulo, demonstram o baixo percentual de municípios paulistas que cumprem o mínimo dos 30%. Ou ainda, número expressivo que declaram não adquirir nenhum produto da agricultura familiar para a alimentação escolar. Apesar de haver uma tímida melhora de aquisição com o passar dos anos, esse

importante programa público de aquisição de alimentos que atua em consonância com as diretrizes nutricionais e de sustentabilidade, necessita de maiores esforços e eficácia. Tais resultados são importantes para analisar-se a partir da matriz institucional e como esta pode impactar significativamente na efetividade ou não do Programa.

Nesse trabalho, teve-se por objetivo analisar aquisição de alimentos da agricultura familiar para o mercado institucional da alimentação escolar com base na prestação de contas dos municípios das Mesorregiões Geográficas Oeste Paranaense e de Presidente Prudente. Em síntese, houve diferenças significativas de aquisições entre as duas mesorregiões, com um desempenho satisfatório de aquisição ao longo dos anos e municípios na Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense, incluindo ampla gama com aquisição superior a 40% do recurso do FNDE com AF. Já nos municípios integrantes da Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente esse desempenho não foi satisfatório.

Em ambas as mesorregiões, o maior número de municípios que cumpriu a Lei foi em 2016, e as reduções mais drásticas no atendimento a lei foram em 2018 e 2020. No próximo item são apresentados os resultados sobre o tipo de alimento adquirido da agricultura familiar.

## **6.2. Diversidade de alimentos fornecidos pela agricultura familiar ao mercado institucional da alimentação escolar**

O alimento é o elemento central do PNAE que apresenta entre suas diretrizes o emprego da alimentação saudável e adequada, pautada em alimentos diversificados e seguros nos cardápios escolares, com utilização de gêneros alimentícios básicos, que são aqueles indispensáveis à promoção dessa alimentação. Para tal, deve-se respeitar as referências nutricionais, culturais, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região (BRASIL, 2009).

Essa perspectiva da alimentação segue o que estabelecem as atuais orientações e diretrizes nutricionais, ambientais e de sustentabilidade que recomendam maior consumo de alimentos *in natura* e minimamente processados, adquiridos em canais curtos de comercialização, como a

agricultura familiar. Esse tipo de alimentação, mais natural, menos ultraprocessada e com menos agrotóxicos também contribui para a formação de hábitos alimentares saudáveis ou a reeducação alimentar, que agem como promotores da saúde, na prevenção de sobrepeso e obesidade e todas as suas complicações. Num mundo tão acelerado e industrializado a escola acaba ocupando espaço-chave na formação desses hábitos alimentares saudáveis, que podem ser extrapolados para todo o ambiente familiar. Obviamente, que os resultados dessas ações podem não ser imediatos, mas a longo prazo, sem dúvidas, poder-se-á contar com o consumo mais consciente de alimentos e melhores parâmetros de saúde.

Dessa forma, um dos objetivos deste estudo foi verificar quais eram os alimentos adquiridos da agricultura familiar para alimentação escolar. Para tanto essa análise foi realizada com base na classificação Nova do Guia alimentar para a população brasileira de acordo com o grau de processamento e por grupo de alimento - frutas, hortaliças, cereais, tubérculos, feijões, ovos, carnes, leite, doces e outros.

A publicação do Guia Alimentar para a População Brasileira em 2014 foi inovadora ao ponderar olhar a alimentação para além dos nutrientes, considerando a combinação entre si dos alimentos e sua forma de preparo e as dimensões culturais e sociais do comer e da comensalidade. Além disso, estabelece como ponto central da alimentação adequada e saudável o grau de processamento dos alimentos, classificado em quatro categorias: 1) *in natura* e minimamente processados; 2) ingredientes culinários; 3) alimentos processados e 4) ultraprocessados (BRASIL, 2014).

Para facilitar a compreensão do leitor é mister definir, mesmo que sucintamente, cada uma das categorias. Os alimentos *in natura* são aqueles de origem vegetal ou animal que não sofreram nenhuma alteração após deixar a natureza, como frutas e verduras, por exemplo. Já os minimamente processados são os alimentos *in natura*, que, a fim de melhorar seu armazenamento e durabilidade, são submetidos a processos mínimos, como de limpeza, remoção de partes não comestíveis ou indesejáveis, fracionamento, moagem, secagem, fermentação, pasteurização, refrigeração, congelamento, sem, no entanto, serem adicionados de outros ingredientes ou substâncias ao alimento original, como feijão, mandioca, por exemplo. Alimentos *in natura* e minimamente

processados, predominantemente vegetais, devem ser a base da alimentação dos indivíduos (BRASIL, 2014).

Os ingredientes culinários são “produtos extraídos de alimentos *in natura* ou diretamente da natureza e usados pelas pessoas para temperar e cozinhar alimentos e criar preparações culinárias” como sal, açúcar e óleo vegetal. Os processados são os produtos modificados do alimento original, com a adição de sal ou açúcar ou outra substância de uso culinário, a fim de aumentar sua durabilidade e torná-lo mais agradável ao paladar. Por exemplo, queijo, legumes em conserva, frutas em calda (BRASIL, 2014).

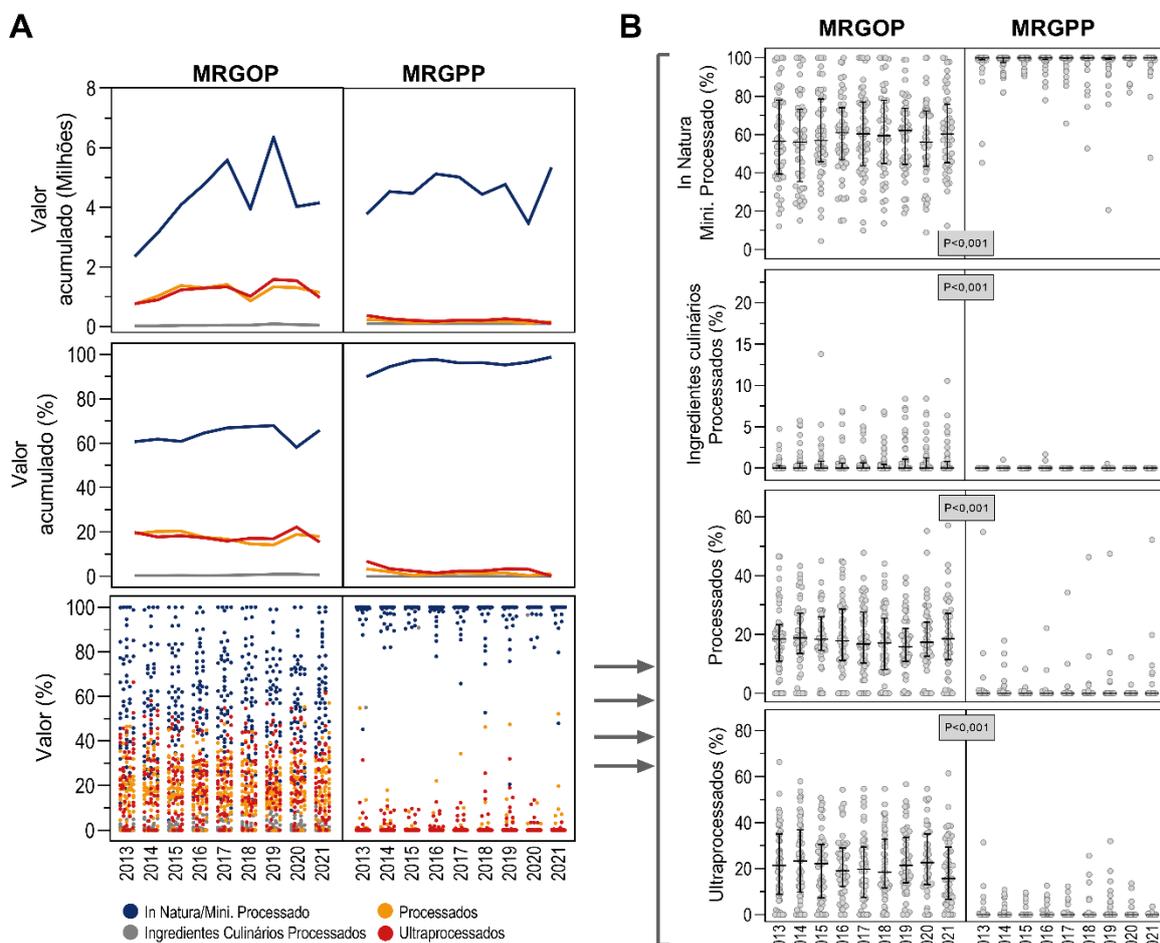
Por fim, os alimentos ultraprocessados são aqueles mais industrializados, acrescidos de vários ingredientes (principalmente aditivos alimentares) e que passam por uma série de etapas e técnicas de processamento. Geralmente são produzidos pela indústria, apresentando em sua composição baixas quantidades de alimentos *in natura* e minimamente processados. Cita-se nesse grupo bebidas adoçadas, como sucos e refrigerantes, guloseimas, salgadinhos etc. Os ultraprocessados devem ser evitados no consumo justamente por sua composição nutricional desbalanceada (BRASIL, 2014).

Conforme já descrito no capítulo três, recentemente esses princípios do Guia Alimentar para a População Brasileira foram incorporados na legislação do PNAE com a publicação da resolução 06/2020. Porém, apesar da legislação anterior (Lei n.º 11.947/2009) não considerar o grau de processamento diretamente, os alimentos do PNAE até então deveriam ser prioritariamente gêneros alimentícios básicos, que perfaziam em sua grande maioria alimentos *in natura* e minimamente processados.

Na Figura 9 é apresentada a distribuição do percentual, em relação aos valores em reais, destinados à agricultura familiar para o PNAE da aquisição de cada categoria de alimento de acordo com o grau de processamento. Pode-se constatar que em ambas as mesorregiões os gêneros alimentícios *in natura* e minimamente processados perfizeram as maiores quantidades; e os ingredientes culinários, as de menor.

Esse resultado está de acordo com a legislação vigente, pois a resolução n.º 06/2020 estabelece que no mínimo 75% dos recursos no âmbito do PNAE devem ser destinados à aquisição de alimentos *in natura* ou minimamente processados (BRASIL, 2020a).

**Figura 9. Distribuição dos gastos públicos em percentual do total estado/classe/ano em reais, em percentual do acumulado para cada classe/ano e percentual cidade/classe/ano e gastos públicos em percentual cidade/ano para as classes *in natura* e minimamente processados, ingredientes culinários, processados e ultraprocessados, separados por estado**



Traços centrais são os valores da mediana e a barra de erro representa o intervalo interquartil. MRGOP = Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense; MRGPP = Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente.

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Entretanto, observa-se que a Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense apresentou percentuais superiores de aquisição de processados e ultraprocessados quando comparado à Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente. Os alimentos de cada categoria, são descritos mais adiante. Fica evidente que os municípios paulistas em sua grande maioria adquiriram alimentos *in natura* e minimamente processados, destinando baixos percentuais de recurso para os outros grupos. Foram observadas diferenças significativas entre PR e SP para todos os anos em todas as classes conforme é possível observar na Figura 9 (B).

Semelhante aos resultados anteriormente citados, Baccarin e Oliveira (2023) ao avaliarem as chamadas públicas para o PNAE de 2012 e 2013 de prefeituras paulistas identificaram, semelhante aos achados nessa pesquisa, ampla prevalência de produtos *in natura*, principalmente de origem vegetal. Destacam que os produtos com alto grau de processamento não foram fornecidos por agricultores individuais ou suas associações e, sim, por cooperativas (algumas inclusive de grande porte) (BACCARIN e OLIVEIRA, 2023). Contudo, é indubitável ponderar, que, no presente trabalho identificou-se o fornecimento de produtos processados e ultraprocessados também por agricultores individuais.

Na tabela 9 é apresentada a diversidade de alimentos por grau de processamento adquiridos para o PNAE entre os anos de 2013 e 2021. Nota-se que a Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense apresenta número de itens superior, especialmente *in natura* e minimamente processados.

De acordo com Bicalho e Villar (2019) municípios que adquirem alimentos da agricultura familiar apresentam maior prevalência (83%) no indicador de qualidade nutricional do cardápio, com maior participação de alimentos básicos e menor de alimentos restritos/ultraprocessados.

Chama-se atenção para a fragilidade da classificação dos itens ultraprocessados, uma vez que não é possível identificar pela prestação de contas os ingredientes das preparações. Dessa forma, optou-se por seguir o indicado no Guia Alimentar para a População Brasileira (2014). Assim, essa categoria de produto incluiu alimentos como empanado de tilápia, salsicha, pizza e minipizza, suco de soja e suco em pó, que parecem ser de difícil produção da agricultura familiar, mas que constavam declarados como tais. Outrossim, o fornecimento dos alimentos ultraprocessados ocorreu tanto por agricultores individuais como por associações ou cooperativas.

Apesar de acreditar que, por serem preparações mais artesanais, possa não haver adição de aditivos alimentares ou tantos outros ingredientes industriais quando o mesmo produto é fabricado nas indústrias. Portanto, enquanto os alimentos ultraprocessados industriais são frequentemente associados a esses riscos à saúde, os alimentos processados pela agricultura familiar podem oferecer uma alternativa mais saudável. Eles podem ser mais

**Tabela 9. Alimentos adquiridos da agricultura familiar para a alimentação escolar nas Mesorregiões Geográficas Oeste Paranaense e Presidente Prudente entre 2013 e 2021.**

<b>Categoria</b>	<b>MROPR</b>	<b>MRPP</b>
<b>In natura e minimamente processado</b>	<b>108 itens</b> – abacate, abacaxi, abóbora, abobrinha, açafrão, acelga, acerola, agrião, aipim /mandioca, alecrim, alface, alho, almeirão, ameixa, amendoim, amora, arroz, banana, batata inglesa, batata doce, batata cará, bergamota, berinjela, beterraba, brócolis, café, caqui, carambola, carnes (frango, bovina, suína, peixe), caxi, cebola, cenoura, cheiro verde, chicória, chocolate em pó/cacau, chuchu, ciriguela, couve flor, couve folha, ervilha, escarola, espinafre, farinha de arroz, farinha de mandioca, farinha de milho, farinha de moringa, farinha de trigo (refinada e integral), farinha integral de centeio, feijão, fibra de arroz, fibra de trigo, figo, fruta-pão, fruta-do-conde, gengibre, germe de trigo, goiaba, grão-de-bico, graviola, hibisco, inhame, jabuticaba, jaca, jiló, kiwi, laranja, leite, lentilha, limão, maçã, mamão, manga, maracujá, maxixe, melancia, melão, milho verde, morango, nabo, ora-pro-nobis, ovos, palmito, pepino, pera, pêssego, pimenta, pimentão, pipoca, pitanga, polpa/suco de fruta, polvilho, quiabo, quirera/canjica, rabanete, repolho, rúcula, soja em grão, tomate, trigo em grão, urucum, uva e vagem	<b>77 itens</b> – abacate, abacaxi, abóbora, açafrão, acelga, acerola agrião, água de coco, alface, alfavaca, alho, almeirão, amendoim, amora, arroz, atemoia, banana, batata inglesa, batata doce, bergamota, berinjela, beterraba, brócolis, café, caqui, carnes (bovina, frango e peixe), cebola, cenoura, cheiro verde, chicória, chuchu, coco (fruta e ralado), coentro, couve-flor, couve folha, ervas para chá, ervilha, escarola, espinafre, farinha de trigo, farinha de mandioca, feijão, gengibre, goiaba, inhame, jabuticaba, jiló, kiwi, laranja, leite limão, maçã, mandioca, manga, manjericão, maracujá, maxixe, melancia, melão, milho-verde, morango, ovos, palmito, pimenta, pimentão, pitaia, polpa/suco de fruta, quiabo, rabanete, rúcula, repolho, tomate, uva e vagem.
<b>Ingredientes culinários</b>	<b>10 itens</b> – açúcar, açúcar mascavo, banha, manteiga, mascau, mel, melado, óleo de soja, nata e vinagre	<b>5 itens</b> – Açúcar, azeite de oliva, banha, óleo de soja, vinagre
<b>Alimentos processados</b>	<b>8 itens</b> – agnolini, curau, esfirra, extrato de tomate, macarrão, pão, picles em conserva e queijo	<b>6 itens</b> – Bolacha caseiras simples, extrato de tomate, macarrão, milho verde enlatado, pão, queijo,
<b>Alimentos ultraprocessados</b>	<b>25 itens</b> – achocolatado, biscoitos, bolos recheados, colorau, cuca, grostoli, doce de leite, empadinhas, empanado de tilápia, geleia de fruta, iogurte, linguiça, nhoque de batata, pastel de carne, pizza e minipizza, rapadura, requeijão, salame, suco de soja, suco em pó, torta salgada, salsicha, tortei.	<b>17 itens</b> – bananada/mariola, barra de cereais, bebida láctea, biscoitos, bolos, ketchup, colorau, geleia de fruta, iogurte, mostarda, nhoque de batata, panetone, papinha de frutas e hortaliças, salgados, salsicha, pó para diluição em leite

MRGOP = Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense; MRGPP = Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente.

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

frescos, conter menos aditivos e serem produzidos em menor escala, o que pode promover uma maior transparência na produção e nos ingredientes utilizados.

Schabarum (2017) identificou semelhança nos tipos de ultraprocessados que foram declarados como de fornecimento da agricultura familiar ao avaliar dados da prestação de contas das prefeituras paranaenses em 2014. Ressaltam-se algumas reflexões apontadas com esse tipo de aquisição: a) o caso emblemático da salsicha, seria possível a agricultura familiar produzir tal produto ou seria uma denominação regional/cultural para linguiça/salame?; b) o atendimento aos objetivos nutricionais do PNAE com a aquisição de alimentos da agricultura familiar, frequentemente apontados como mais frescos, saudáveis, aqueles considerados gêneros alimentícios básicos, além da própria regulamentação do Programa limitar a oferta de alimentos ultraprocessados; c) a observação de que muitas cooperativas/associações e até fornecedores individuais possam estar atuando como intermediários, aproveitando-se da legislação para vender tais produtos; d) de cunho mais otimista, aponta para a capacidade e potencial da agricultura familiar em processar os seus alimentos, auxiliando assim na ampliação de mercados e agregação de valor aos seus produtos (SCHABARUM, 2017).

Com efeito, acrescento à discussão o fato de que para tais produtos serem adquiridos e estarem declarados como gastos com agricultura familiar, teoricamente eles foram solicitados nas chamadas públicas. O que denota atenção quanto ao papel da elaboração dos cardápios que, conforme já descrito anteriormente, devem ser pautados nos princípios nutricionais estabelecidos pela legislação.

Corroborando com esses achados, Taglietti, Teo e Vieira (2019) apontam que, com o decorrer dos anos, os alimentos processados e ultraprocessados estão cada vez mais evidentes nas chamadas públicas.

Outrossim, Amorim, Rosso e Bandoni (2016) ao analisarem as chamadas públicas referentes ao ano de 2013 de municípios paulistas, apontam que apesar de hortaliças, frutas e tubérculos serem mais frequentemente solicitados, os alimentos com maior grau de processamento estiveram presente em 41,42% dos municípios, sendo superior aos cereais, legumes, carne e ovos, peixe, ingredientes culinários e leite. Além disso, no mesmo estudo, destaca-se que os produtos processados e ultraprocessados não seriam de indicação da agricultura

familiar, no entanto, a agregação de valores desses produtos poderia "facilitar" o atendimento ao artigo 14, com menores quantidades e variedade de produtos pelas prefeituras.

Todavia, essa realidade apresentada não é particularidade das duas mesorregiões analisadas na presente pesquisa, Silva *et al.* (2023) identificaram em âmbito nacional, a partir da prestação de contas do ano de 2016, resultados semelhantes em que os itens *in natura* e minimamente processados responderam conjuntamente por 54,0% do montante total destinado à agricultura familiar. Entretanto, os autores também destacam que parte considerável, inclusive superior do que “deveria” foi destinada a alimentos processados e ultraprocessados, que totalizaram 19,3% e 22,5% das aquisições respectivamente (SILVA *et al.*, 2023).

Embora Silva *et al.* (2023) não descrevessem em seu estudo quais são os alimentos que foram adquiridos em cada categoria de processamento, eles indicam que eles pertenciam em sua maioria ao grupo das carnes e derivados, seguido de verduras, legumes e derivados, panificados, massas e derivados, laticínios e frutas.

Naturalmente se espera da agricultura familiar a oferta de alimentos *in natura*, minimamente processados e processados devido às adequações higiênico-sanitárias que pode ser de difícil acesso, com barreiras físicas e orçamentárias para tais exigências uma vez que raramente sua produção é em larga escala e compensaria tal investimento. Já é estabelecido na literatura também que a agricultura familiar possui maior afinidade com a produção de alimentos de origem vegetal, cereais, hortaliças, frutas, tubérculos para comercialização aos mercados formais. Isso porque esses alimentos requerem menos de adequações higiênico-sanitárias. Logicamente que, isso não impede que sejam comercializados produtos de origem animal, pois muitos produzem e podem acessar os serviços de inspeção municipal ou regionais. Além disso, o maior valor agregado do PNAE é para produtos de origem animal e não vegetal e talvez somente com vegetais as prefeituras teriam dificuldade de atender a lei.

Apesar das dificuldades mencionadas “sobram várias possibilidades das prefeituras abrirem espaço para os produtos de agricultores familiares, comprando produtos *in natura* ou com baixo nível de processamento” que podem

contribuir para a consolidação do artigo 14 da Lei 11.947/2009 (BACARIN e OLIVEIRA, 2023, p. 89).

Tal tendência se confirma (Figura 10) nos municípios considerados na presente pesquisa, uma vez que em ambas as mesorregiões analisadas frutas e hortaliças perfizeram os maiores percentuais de aquisição, sendo ainda mais expressivos na Mesorregião Geográfica Presidente Prudente, cujo fornecimento da agricultura familiar se pautou basicamente nesses dois grupos de alimentos. Já na Mesorregião Geográfica Oeste do Paranaense, também se observa o fornecimento expressivo de cereais, carnes e doces.

Foram observadas diferenças significativas entre as mesorregiões para todos os anos exceto para as classes tubérculos, feijões, ovos e leite (Figura 10).

Esses resultados, sugerem consonância com outras pesquisas (SARAIVA *et al.* 2013; BACCARIN *et al.*, 2017b; AMORIM, ROSSO E BANDONI, 2016; SCHABARUM, 2017, TAGLIETTI, TEO E VIEIRA, 2019; BICALHO E VILLAR, 2019; BRUGINSKI e STOLARSKI, 2021; BACCARIN, OLIVEIRA E FONSECA, 2022; BACARIN e OLIVEIRA, 2023; SILVA, *et al.*, 2023) e com as recomendações atuais do PNAE.

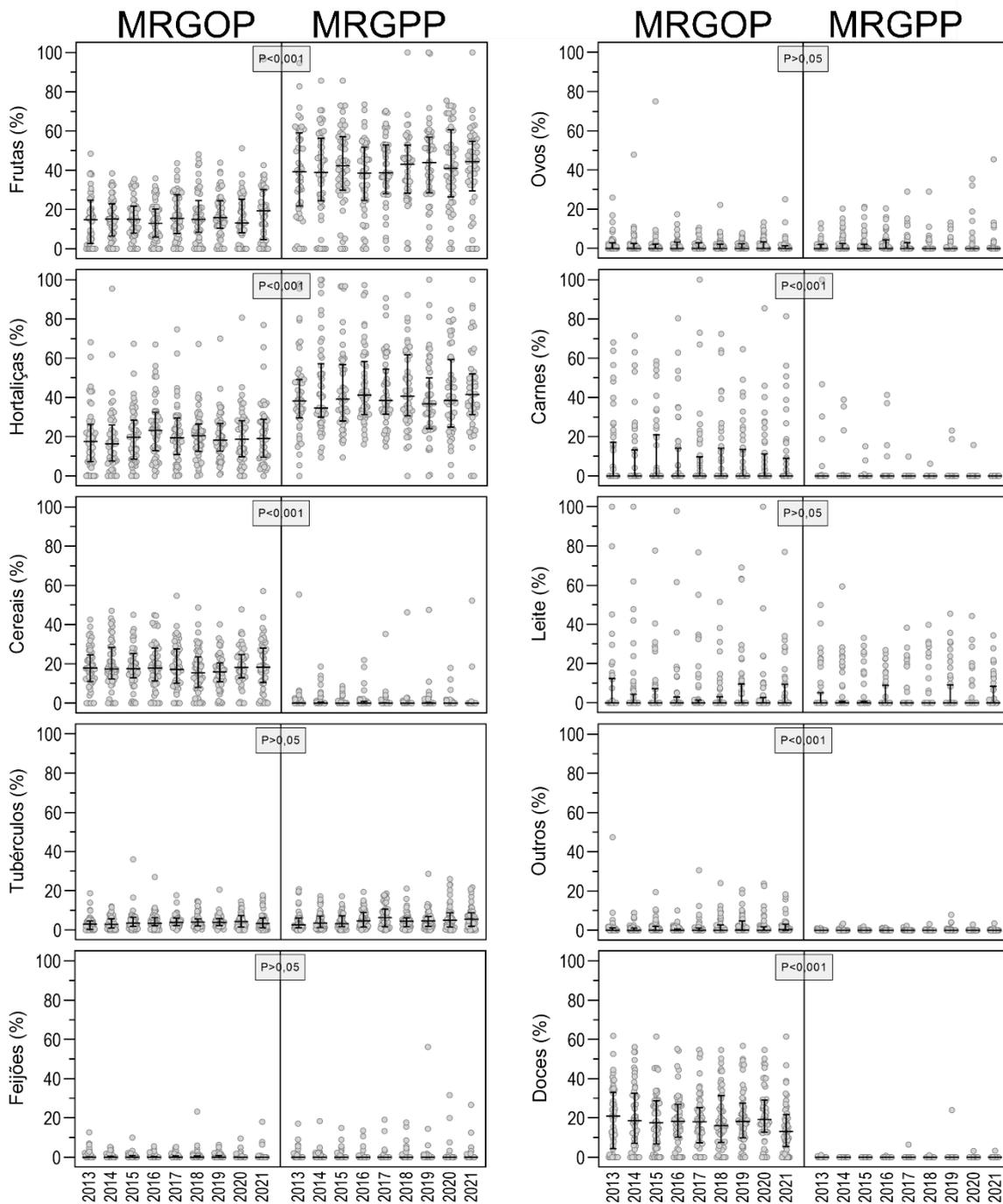
A resolução 06/2020 estabelece, dentre outras recomendações nutricionais, que os cardápios das escolas de período parcial devem oferecer um *per capita* de, no mínimo, 280 gramas semanais de frutas *in natura*, verduras e legumes no qual as frutas *in natura* devem ser distribuídas em dois dias/semana e os legumes e as verduras em três dias/semana. Já os cardápios das escolas de período integral devem oferecer um *per capita* de, no mínimo, 520g por semana, as frutas *in natura* em quatro dias/semana e legumes e verduras em cinco dias/semana (BRASIL, 2020a).

A questão da diversidade e variabilidade de produtos também é definida pela Resolução n.º 06/2020 estabelecendo que diferentes alimentos sejam ofertados anualmente pelos municípios, no mínimo 50 itens *in natura* ou minimamente processados. Além de recomendar a diversidade semanal de acordo com o número de refeições diárias:

I – Mínimo de 10 alimentos *in natura* ou minimamente processados por semana, para cardápios que forneçam 1 refeição/dia ou atendem a 20% das necessidades nutricionais diárias;

II – Mínimo de 14 alimentos *in natura* ou minimamente processados por semana, para cardápios que forneçam 2 refeições/dia ou atendem a 30% das necessidades nutricionais diárias;  
 III – Mínimo de 23 alimentos *in natura* ou minimamente processados por semana, para cardápios que forneçam 3 ou mais refeições/dia ou atendem a 70% das necessidades nutricionais diárias (BRASIL, 20220a, Art. 19, § 1º).

**Figura 10 - Gastos públicos em percentual cidade/ano para os grupos de alimentos separados por estado entre 2013 e 2021.**



Traços centrais são os valores da mediana e a barra de erro representa o intervalo interquartil. MRGOP = Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense; MRGPP = Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente.

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

A elaboração dos cardápios por nutricionistas possui papel essencial para o estímulo à aquisição de alimentos da agricultura familiar, seja considerando aqueles alimentos já produzidos local ou regionalmente, ou ainda desenvolvendo trabalhos intersetoriais a fim de estimular a diversificação da produção por parte dos agricultores. Nesse ínterim, contempla-se o proposto pela Lei n.º 11.947/2009 de pautar-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região (BRASIL, 2009).

Ademais, cabe mencionar, que não raro as políticas públicas são objetos de disputa entre os atores que tentam se aproveitar ou burlar as regras para benefícios próprios ou de terceiros, havendo a necessidade de atenção e acompanhamento das entidades regulatórias (CONSEA, CAE) e da própria sociedade civil para evitar frustrar as diretrizes propostas. Citam-se duas tentativas de fragilizar a contribuição do PNAE para a agricultura familiar, a primeira com o Projeto de Lei n.º 5.695/2019 que, dentre outros aspectos, propôs alterar o artigo 14 da Lei n.º 11.947/2009, desobrigando as compra de pelo menos 30% em alimentos da agricultura familiar.

A segunda, com o Projeto de Lei 3292/2020 que pretendia impor percentual mínimo de 40% dos recursos federais para a aquisição de leite sob a forma fluida, além de retirar a prioridade de aquisição de produtos concedida às comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombo. Tal ação, além de fragilizar as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombo desconsidera o respeito à vocação agrícola, a cultura e os hábitos alimentares.

A legislação do PNAE é pautada em recomendação nutricionais atuais, estabelecendo recomendações específicas de nutrientes, sem, no entanto, impor o consumo de leite, ou qualquer outro alimento, respeitando a flexibilidade de cada realidade brasileira. Destaca-se assim o papel de todos os envolvidos na matriz institucional a fim de impedir retrocessos no PNAE, ao mesmo tempo em que fomenta e estimula cada vez mais esse Programa.

Destarte, pretendeu-se descrever aqui os alimentos da agricultura familiar adquiridos para o mercado institucional do PNAE nas Mesorregiões Geográficas Oeste Paranaense e Presidente Prudente entre os anos de 2013 e 2021. Em suma, os alimentos *in natura* e minimamente processados, em especial o grupo das frutas e hortaliças, foram os que mais contribuíram para a diversidade das

entregas. Contudo, observa-se importante presença de alimentos ultraprocessados advindos da agricultura familiar, trazendo à tona reflexões sobre a consolidação do artigo 14 para fins de promoção da alimentação adequada e saudável e do desenvolvimento rural sustentável.

A seguir é apresentada a análise da aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos para a alimentação escolar.

### **6.3. Os alimentos orgânicos no mercado institucional do PNAE**

As mais atuais recomendações de justiça social e sustentabilidade da Agenda 2030, propõem sistemas alimentares sustentáveis e práticas agrícolas resilientes a fim de, entre outros objetivos, resolver o problema da fome e promover a agricultura sustentável. Para suprir o atendimento a essas práticas, destacam-se os sistemas alimentares de produção orgânica e/ou agroecológico, que frequentemente são considerados nas políticas públicas alimentares, a exemplo do PNAE.

Apesar do início do movimento orgânico e/ou agroecológico no país ser datado no final da década de 1970, seu marco regulatório acontece com a aprovação da Lei dos Orgânicos, n.º 10.831/2003 que dispõe sobre agricultura orgânica no Brasil. Fica definido em seu art. 3.º que os produtos orgânicos deverão ser certificados por organismo reconhecido oficialmente, segundo critérios estabelecidos em regulamento, para sua comercialização. Conforme definido pelo Decreto n.º 6.323/2007 que regulamenta a Lei n.º 10.831/2003 o sistema orgânico de produção agropecuária é

todo aquele em que se adotam técnicas específicas, mediante a otimização do uso dos recursos naturais e socioeconômicos disponíveis e o respeito à integridade cultural das comunidades rurais, tendo por objetivo a sustentabilidade econômica e ecológica, a maximização dos benefícios sociais, a minimização da dependência de energia não-renovável, empregando, sempre que possível, métodos culturais, biológicos e mecânicos, em contraposição ao uso de materiais sintéticos, a eliminação do uso de organismos geneticamente modificados e radiações ionizantes, em qualquer fase do processo de produção, processamento, armazenamento, distribuição e comercialização, e a proteção do meio ambiente (Art. XVII. BRASIL, 2007)

A produção e o consumo de produtos orgânicos no Brasil e no mundo aumentaram progressivamente nos últimos anos, sendo que os mercados institucionais, como o da alimentação escolar, são apontados com o papel relevante para a valorização da produção orgânica (LIMA *et al.*, 2020).

Ademais, conforme já mencionado, o artigo 14 da Lei n.º 11.947/2009 recomenda a prioridade de aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos, fazendo-se, portanto, importante variável de análise da presente pesquisa. É imprescindível pontuar, conforme já indicado na introdução desse capítulo, a fragilidade na análise destes alimentos pela sua dificuldade de identificação, podendo subestimar suas quantidades reais fornecidas ao PNAE.

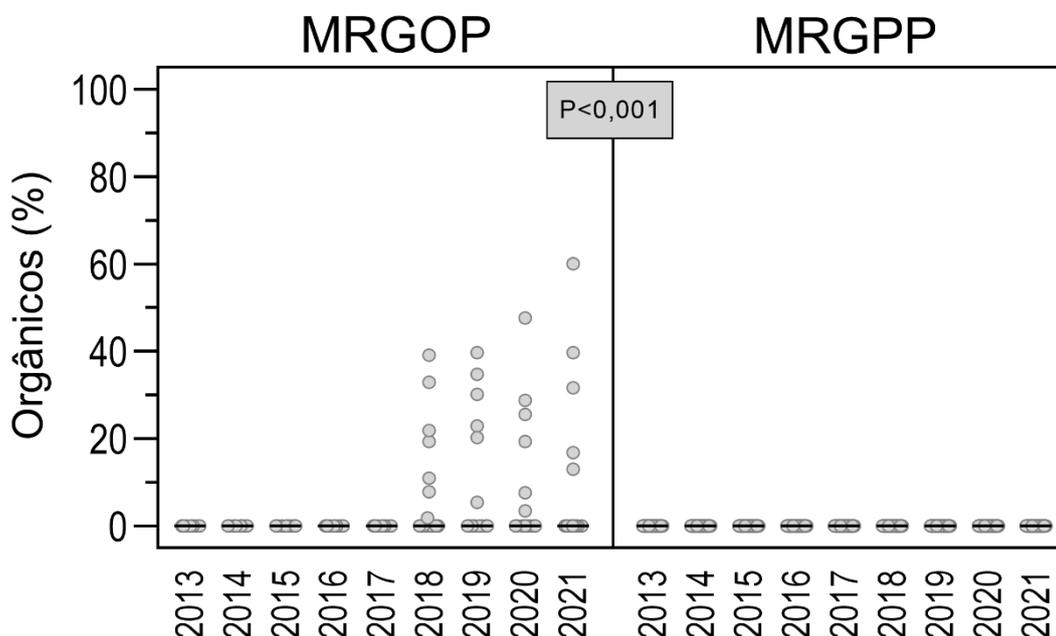
A problemática de fragilidade nos dados dos alimentos orgânicos não é particularidade do PNAE, conforme disposto por Lima *et al.* (2020, p. 25) “uma das principais limitações se refere aos dados imprecisos e assistemáticos sobre a produção e o consumo de orgânicos no país, o que dificulta acompanhar e elaborar uma série histórica do desenvolvimento da produção e da comercialização”.

Por conseguinte, descrevem-se os resultados da aquisição de alimentos orgânicos para a alimentação escolar nas Mesorregiões Geográficas Oeste Paranaense e Presente Prudente entre 2013 e 2021. Na figura 11 apresenta-se o percentual de aquisição de alimentos orgânicos em relação ao total de alimentos adquiridos da agricultura familiar, por ano/município.

Nota-se que a aquisição de alimentos orgânicos para o PNAE foi realizada exclusivamente na Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense, sendo identificada nas prestações de contas dos anos de 2018 a 2021, em diversos municípios. Na Mesorregião Geográfica de Presente Prudente não se identificou a presença de alimentos orgânicos nos anos analisados.

Reforça-se a fragilidade de comparação dos resultados uma vez que os estudos (SARAIVA *et al.* 2013; BACCARIN *et al.*, 2017b; AMORIM, ROSSO E BANDONI, 2016; GONÇALVES e BACCARIN, 2018, BICALHO E VILLAR, 2019; BACCARIN, OLIVEIRA E FONSECA, 2022; BACCARIN e OLIVEIRA, 2023; SILVA *et al.*, 2023) que avaliam a aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar na Mesorregião de Presidente Prudente não apresentam dados sobre esse tema.

**Figura 11. Aquisição de alimentos orgânicos da agricultura familiar para o PNAE, por ano e Mesorregião Geográfica entre 2013 e 2021.**



MRGOP = Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense; MRGPP = Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente.

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Lima *et al.* (2020) indicam que a região Sul é uma das maiores produtoras de alimentos orgânicos, mas que também há produção orgânica no estado de São Paulo, que inclusive é o maior consumidor destes produtos. Todavia, esses produtos não aparecerem no mercado institucional do PNAE nos municípios que integram a Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente.

O Paraná é destaque nacional de produção orgânica e os alimentos *in natura* perfazem a maior atividade detentora de certificação (86% dos certificados ativos). A Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense apresentou 225 produtores certificados orgânicos em setembro de 2021 (LANGUINOTTI DOS SANTOS VIANA, 2022).

O Paraná destaca-se pelas políticas públicas de apoio a alimentação orgânica, pode-se citar o programa Paraná Mais Orgânico – PMO, da Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Paraná (SETI), vinculado a todas as Universidades Estaduais, ao Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná-lapar-Emater (IDR-Paraná) e do Abastecimento, e o Instituto de Tecnologia do

Paraná (Tecpar). O PMO auxilia, através dos Núcleos de Certificação Orgânica sediados nas sete Universidades Estaduais e no Centro Paranaense de Referência em Agroecologia (CPRA) na orientação a agricultores familiares interessados em produzir, certificar e comercializar alimentos de maneira orgânica (SETI, [s.d]).

Outra importante iniciativa no estado do Paraná foi a instituição da Lei de alimentação escolar orgânica n.º 6.751/2010 da Secretaria de Educação do Estado, mas que permaneceu sem aplicação até recentemente, quando regulamentada pelo decreto n.º 4.211/2020. A referida Lei estabelece que gradativamente à alimentação escolar da rede de ensino público do estado do Paraná deve chegar a ser 100% orgânica (PARANÁ, 2010; PARANÁ, 2020).

Essas estratégias de aquisição de alimentos orgânicos são encontradas em alguns municípios da Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense. É o caso de Marechal Candido Rondon, que implantou em 2016 a Lei n.º 4904/2016, que dispõe sobre a obrigatoriedade de aquisição de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar, no âmbito do sistema municipal de ensino. A meta era de que até o ano de 2021 a aquisição chegasse a 100%, respeitando as prioridades de proximidade, tipos e grupos de agricultores, preços justos, o que não foi atingido. Outrossim, a referida Lei estabelece que para alimentos adquiridos de agricultores familiares em processo de transição agroecológica haja o acréscimo de dez por cento no preço pago em relação ao produto similar convencional.

Na Tabela 10 é possível verificar o tipo de alimento orgânico fornecido, observando-se a maior diversidade do grupo de frutas e hortaliças; os cereais e derivados também estiveram presentes, compondo a variedade das entregas. Não se encontrou registro de fornecimento de alimentos do grupo dos ovos, carnes, leite e derivados, açúcares e doces de origem orgânica.

É possível identificar diversidade menor de alimentos quando comparados ao total da agricultura familiar apresentados no item 6.2.

Além disso, de acordo com o grau de processamento, ressalta-se que em sua maioria foram entregues alimentos *in natura* e minimamente processados conforme proposto pela legislação. Identificou-se também a presença dos processados, a exemplo de panificados e extrato de tomate. Não houve entrega de alimentos ultraprocessados orgânicos.

**Tabela 10. Alimentos orgânicos adquiridos da agricultura familiar para a alimentação escolar na Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense entre 2013 e 2021.**

<b>Grupo de alimento</b>	<b>MROPR</b>
<b>Frutas e derivados</b>	Abacate, abacaxi, acerola, ameixa, amora, banana, bergamota, carambola, ciriguela, goiaba, graviola, jabuticaba, jaca, limão, laranja, mamão, manga, maracujá, melancia, melão, morango, pêssego, polpa e suco de fruta, uva
<b>Hortaliças e derivados</b>	Abóbora/abobrinha, açafraão, acelga, agrião, alface, alho, almeirão, beterraba, brócolis, cebola, cenoura, cheiro verde, chicória, chuchu, couve-flor, couve folha, espinafre, extrato de tomate, maxixe, milho verde, nabo, ora-pro-nobis, pepino, pimentão, quiabo, rabanete, repolho, rúcula, tomate, vagem
<b>Cereais e derivados</b>	Arroz, farinha de milho, farinha de trigo, farinha de trigo integral, fibra de arroz, fibra de trigo, macarrão, pão, pipoca, quirera/canjica
<b>Tubérculos e derivados</b>	Aipim/mandioca, batata inglesa, batata doce, inhame,
<b>Feijões</b>	Feijão
<b>Outros</b>	Amendoim e vinagre

MRGOP = Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Este capítulo teve por objetivo analisar o atendimento dos municípios ao artigo 14 da Lei n.º 11.947, identificar quais são os tipos alimentos fornecidos pela agricultura familiar e a presença de orgânicos e/ou agroecológicos. Em suma, os municípios que integram a Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense apresentam percentuais superiores de aquisição, diversidade de alimentos e presença de orgânicos quando comparados aos municípios que integram a Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente.

Não significa, contudo, que a Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente não tenha evoluído na consolidação do artigo 14 ao longo dos anos. A presente pesquisa aponta que, apesar de ainda haver muitos municípios que não adquirem nada de produtos da agricultura familiar, esse percentual vem diminuindo, assim como aqueles municípios que dispendem mais do que o mínimo exigido pela Lei vem aumentando timidamente. Ao contrário, não se pode perder de vista que as Mesorregiões apresentam significativas diferenças produtivas e culturais entre si, que contribuem para o panorama atual das aquisições.

Na tentativa de compreender melhor essas diferenças para explicar os resultados até aqui encontrados, no próximo capítulo é descrita a abordagem qualitativa da pesquisa à luz da teoria institucional de Douglass North.

## 7. COMO O JOGO É JOGADO? UM ESTUDO QUALITATIVO DA MATRIZ INSTITUCIONAL DE NORTH NO PNAE

Este capítulo tem por finalidade analisar os resultados obtidos na pesquisa de campo e os aspectos relacionados à efetividade, ou não, do artigo 14 da Lei 11.947/2009 nas Mesorregiões analisadas. Para tanto, as entrevistas foram realizadas, de março a maio de 2023, com diferentes atores do processo de execução do PNAE, com o intuito de observar como a matriz institucional opera e se potencializa ou frustra as aquisições da agricultura familiar nas diferentes realidades.

Inicialmente, contatou-se as secretarias de educação dos municípios para aceite de participação na pesquisa e indicação de atores responsáveis que pudessem participar da pesquisa. Nem todos os responsáveis pelas secretarias de educação responderam às entrevistas, sendo mais comum que designassem os profissionais responsáveis pelo setor de alimentação escolar para tal (diretores ou nutricionista). Na entrevista com esses atores surgiram as novas indicações de respondentes formais (agricultura, compras) ou informais (agricultores e suas organizações). Em seguida, cada respondente indicava possíveis atores a serem entrevistados, no estilo bola de neve, até a saturação dos dados. Deste modo, os indivíduos entrevistados transpareceram em seus discursos sua individualidade, mas também a influência do meio em que estão inseridos, da sua realidade, seu trabalho e vivências. As características dos entrevistados podem ser observadas na Tabela 11.

**Tabela 11. Características dos participantes da pesquisa. Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense e de Presidente Prudente, 2024.**

<b>Variável</b>	<b>Total</b>	<b>MRGOP</b>	<b>MRGPP</b>
<b>Municípios</b>	<b>n</b>	<b>n (%)</b>	<b>n (%)</b>
Atendimento parcial	1	0	1 (100)
Atendimento legal	1	0	1(100)
Atendimento diferenciado	4	2 (50)	2 (50)
<b>Grupo</b>			
Governamental (G)	19	5 (24)	14 (76)
Agricultura familiar (AF)	24	10 (42)	14 (58)
<b>Sexo</b>			
Feminino	19	6 (31)	13 (69)
Masculino	24	9 (36)	15 (64)

MRGOP = Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense; MRGPP = Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente.

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Nas páginas que se seguem é apresentada a análise de conteúdo das entrevistas de acordo com as categorias pré-definidas de análise baseadas na matriz institucional de Douglass North. São elas as “organizações”, “regras formais”, “regras informais”, “*enforcement*” e “*path dependence*”.

### **7.1. As organizações no mercado institucional da alimentação escolar**

*Isso é uma engrenagem  
(G/PR)*

As organizações, para Douglass North, são estruturas formais ou informais criadas para coordenar suas atividades econômicas e sociais e desempenham um papel crucial na coordenação das interações entre os membros de uma sociedade e na alocação de recursos na busca de objetivos coletivos, nesse caso a execução do PNAE (NORTH, 1994).

Ou seja, pode-se considerar as organizações como parte fundamental das instituições em uma sociedade, pois é por meio delas que as regras são aplicadas e implementadas. Cada uma das organizações desempenha funções específicas e cruciais ao bom, ou não, desempenho do PNAE e no atendimento às suas diretrizes. As organizações envolvidas no PNAE foram percebidas nos discursos, em ambas as mesorregiões, quando da indicação do nutricionista a outros atores listados como importantes para a execução do programa.

*Isso é uma engrenagem, o município depende dos produtores para conseguir esse alimento de boa qualidade, por outro lado, os produtores necessitam realizar a venda para poder e ter o seu rendimento da propriedade (G/PR).*

Apesar de não ser mencionado diretamente pelos atores, destaca-se aqui da organização formal governo federal por meio do MEC e FNDE, e seu papel na organização central de elaboração das políticas, diretrizes e regulamentações relacionadas ao programa, além de serem responsáveis por alocar recursos financeiros e supervisionar a implementação do programa em nível nacional. No caso do PNAE, toda execução e prestação de contas também é submetida ao FNDE.

Conta-se também com o papel das secretarias de educação em nível estadual e municipal, entidades executoras diretas do PNAE nas escolas sob sua jurisdição. Todas as etapas, desde o planejamento das refeições, a aquisição dos alimentos, a preparação e oferta das refeições, prestação de contas e monitoramento do programa em nível local passam por essas secretarias. No caso específico desta pesquisa, as organizações diretamente envolvidas são as secretarias municipais de educação.

Importa destacar, que secretários/as de educação entrevistados nem sempre estiveram a par de toda a execução do PNAE nas entrevistas realizadas, focando-se mais nas questões orçamentárias do PNAE, mesmo em alguns dos municípios que obtiveram bom desempenho nas aquisições da agricultura familiar para a alimentação escolar. Mas ressalta-se que seu apoio, conhecimento e liberdade para a sua adequada execução, foram considerados essenciais para o sucesso do programa.

Eles sempre me apoiaram a continuar da forma que tinha e claro sempre, né, é seguindo o que eu peço, pra sempre a gente estar aumentando cada vez mais [as aquisições da agricultura familiar] (G/PR).

Destarte, o poder público, principalmente na figura do prefeito, também parece exercer relação direta na adequada execução da política, sendo frequente o relato dos entrevistados sobre as mudanças ocorridas com a alteração da gestão, deixando-os por vezes inseguros com o prosseguimento da execução do PNAE. Os atores, mesmo naqueles municípios que obtêm bom atendimento, ressaltam a importância de prefeito conhecer e apoiar a agricultura familiar, incluindo tal ação em seu plano de governo. Tal fato é apontado tanto pelos gestores do programa quanto pelos da agricultura familiar. Outrossim, destacam o papel do nutricionista ou gestor da alimentação escolar em investir em formações a fim de se empoderar para conseguir encarar melhor os desafios e se impor frente a essas mudanças de gestão fazendo cumprir a Lei sem interferências políticas.

Os discursos que seguem exemplificam essa situação,

Se existe uma diferença quando muda o prefeito, a gestão, sim existe. Existe, eu percebo a diferença de apoio mesmo, de parceria, teve uma administração que foi bem difícil, que eu passei, de quererem cortar a

quantidade, de querer é tipo passar, né, por cima do profissional nutricionista. De assim, de não dar importância pra ah é 30%, dizerem, mas sabe, se não chegar aos 30% a gente dá um jeito. É não tem dinheiro, de falar que não tem dinheiro, mas a gente sabe que tem dinheiro, então teve uma administração que eu passei por isso (G/SP).

Tem que ter alguém que tome essa frente, que se dependesse só de lá [gestão] lançar uma chamada pública, não ia porque eles têm outras prioridades. Que nem as vezes eu falo, não é nem porque eles não querem, não é algo que eles estão sabendo. Por exemplo, a legislação, a lei ali pode mudar a questão da chamada pública de limite, eles lá em cima não sabem porque eles ficam embasado na lei principal de licitações, né? Enfim, essa mais específica da alimentação escolar, eles ninguém tem acesso, então se o nutricionista não correr atrás, ou quem sabe outro daqui a pouco o IDR, né, que dá um pouquinho dessa parceria, que tem que estar ligado. Mas se não, não vai. (G/PR)

No município que não obteve boa aquisição ao longo dos anos analisados, identificou-se, pelo relato da nutricionista e dos agricultores/as, a aquisição de alimentos da agricultura familiar com os recursos complementares/próprios do município nos últimos anos. No momento da entrevista (fevereiro de 2023) os atores relataram que ocorre um forte engajamento intersetorial no município, em fazer tais aquisições acontecerem. Assim, reforça-se nesse caso a ação da gestão recente que mobilizou e estimulou que essa comercialização ocorresse, como é possível observar no discurso que segue,

Isso, essa iniciativa de trabalhar com a agricultura familiar, o prefeito ele tem esse viés de agricultura, por ser agricultor também, ele tem essa política de governo de ajudar, na medida do possível pro município os produtores rurais. A gente até foi convidado vir trabalhar nessa proposta, então tem a política pública, sim, voltada a agricultura familiar no município forte agora, bem forte essa política pública (G/SP).

Tanto nos discursos dos atores da gestão como dos agricultores/as é evidenciado o papel das organizações, nesse caso em especial o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e setores da prefeitura (agricultura, educação, licitações). O município promoveu nos últimos anos capacitações e formações, reuniões de planejamento para ampliar as compras da agricultura familiar através do SENAR, oferta de equipamentos como tratoritos para auxiliar na produção, auxílio com o processo burocrático.

No entanto, esse mesmo município ainda engatinha no que diz respeito à organização desses agricultores em associações ou cooperativas. Além disso,

também nunca participou dos projetos do PAA. Os agricultores/as referem, no entanto, que apesar das “reuniões” eles ainda necessitam de mais ajuda no sentido de assistência técnica para a produção para ampliar a diversidade e melhorar a qualidade dos alimentos, uma vez que buscam produzi-los com aplicação de produtos químicos como fertilizantes e agrotóxicos.

Se tem uma assistência técnica pela prefeitura hoje, assim, mas não cumpre o que tem que fazer, eu nunca vi um agrônomo vim aqui procurar a gente. [...] É agora, esse ano eu recebi a visita aqui do agrônomo que eu pedi, então eu pedi (AF/SP).

Pela prefeitura nunca contamos com nada desse, de apoio assim para produção de um assistente técnico ou de um agrônomo, nada. E quando eu comecei aqui eu precisei [...] aí eu solicitei o engenheiro agrônomo da prefeitura para dar um auxílio para mim para fazer a curva de nível [...] eu solicitei, eu liguei várias vezes, eu fui atrás, eu não tive essa ajuda, esse apoio nenhum (AF/SP).

Na Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente, quando dos municípios que cumpriam o proposto pelo artigo 14 da Lei 11.947/2009, foram indicados os nutricionistas e os responsáveis pela Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), como unanimidade na organização de todo o processo inicial das compras públicas para alimentação escolar. As organizações dos agricultores familiares (associações ou cooperativas) também foram citadas como importantes no desenvolvimento do programa.

Como observa-se na fala de uma nutricionista responsável pelo PNAE:

Então a gente pode dizer que os responsáveis foram eu [nutricionista] e o M. [da CATI] de início, saúde e agricultura na época a gente não teve muita parceria, não. Foi mesmo com a CATI.

Ou do antigo presidente de associação

Quando começou a lei do PNAE, começou através da CATI, tudo foi através do M. Não foi nós da associação que fomos atrás, chegava nele, ele falava ó, vamos montar isso porque dá pra fazer isso. Não, mas e as DAP? aí ele que já faz as DAP e ele já organizou tudo. Literalmente ele já organizou tudo (AF/SP).

Na Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense as nutricionistas responsáveis pelo PNAE foram citadas como fundamentais para o desenvolvimento do PNAE. Por conseguinte, a secretaria de agricultura, EMATER (atual IDR) e sindicatos rurais. As associações ou cooperativas foram citadas como essenciais em apenas um dos municípios, sendo que no outro, os

agricultores sempre comercializaram seus produtos para o PNAE na modalidade individual. Outras organizações que apareceram nos discursos foram o Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor (CAPA), o Programa Estadual Paraná Mais Orgânico, o Projeto Cultivando Água Boa e as Universidades.

Curiosamente, em um dos municípios da Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente, que não cumpria a Lei 11.947/2009, a nutricionista não soube nem recomendar atores responsáveis pela agricultura familiar para serem entrevistados, nem sequer sabia o nome do secretário de agricultura atual do seu município.

A fala do ator responsável por assistência técnica (CATI) evidencia que em seu próprio município, apesar de não ter sido foco de análise, é difícil o contato com os responsáveis pela alimentação escolar:

[...] Com relação do PNAE no município, eu já tentei aqui com o diretor e vários diretores, e junto com o pessoal do ITESP de tentar fazer uma reunião com o pessoal da educação e com a nutricionista e nós nunca conseguimos. Diferente de outros municípios que eu acompanho (G/SP)

Ressalta-se que o ator foi entrevistado por indicação de vários outros atores, pelo seu importante papel regional e da CATI na implementação do PNAE. A secretaria de educação do município em questão, que não atingia 1% de aquisição de alimentos da agricultura familiar, recusou-se a participar da pesquisa.

Destaca-se, assim, que essa desconexão entre as organizações é presente em municípios que não conseguem cumprir a legislação do PNAE, pois no contraponto os agricultores também se referem à falta de espaços para diálogos ou negociações para o fornecimento de alimentos para a alimentação escolar.

Os municípios que obtiveram bom atendimento a legislação, de ambas as mesorregiões, tinham em comum o fato de os agricultores já estarem comercializando seus produtos para o PAA. Muitos deles já organizados em associações, facilitando assim o contato e a oferta de alimentos a serem incluídos nas compras para o PNAE. As organizações fornecedoras dos alimentos, no caso da presente análise, produtores familiares locais e suas associações e/ou cooperativas desempenham papel fundamental no PNAE, uma

vez que são eles que fornecem os alimentos frescos e saudáveis para as escolas. Ademais, eles representam a outra ponta do programa sendo que devem seguir as regulamentações, as especificações e padrões de qualidade estabelecidos pelas organizações superiores do programa.

Baccarin, Oliveira e Fonseca (2022) destacam o fato de São Paulo apresentar menor número e organização de agricultores familiares quando comparado ao Paraná, podendo afetar a influência política e a diversidade de produtos ofertados ao PNAE. Além disso, apesar de os programas públicos (PAA e PNAE) terem estimulado a criação de associações e cooperativas, no entanto estes podem estar agindo apenas como meros intermediários, não contribuindo ou influenciando as ações ou resultados de fato (GONÇALVEZ, 2018; BACCARIN, OLIVEIRA e FONSECA, 2022).

No presente estudo, as organizações dos agricultores, quando elas existem, foram citadas por possuir um papel importante na comercialização dos seus produtos. Haja vista que elas organizam toda a parte legal e burocrática de acesso ao programa, algumas delas inclusive, preenchem as notas, auxiliando na regularização das DAP etc.

Em ambas as mesorregiões, houve menção ao papel das universidades, que através de projetos de pesquisa e extensão, estágios, acabam por contribuir na melhoria da execução do programa, auxiliando em toda a cadeia alimentar, desde a produção até o consumo final dos alimentos.

É essa parceria com universidade, também quando vem os alunos aí com o estágio, às vezes a gente enxerga um pouquinho diferente, algumas ideias” (G/PR).

Na mesorregião Geográfica Oeste Paranaense, as entidades de assistência técnica foram mais frequentemente citadas como propulsoras do desenvolvimento dos agricultores, sendo considerado essencial no início da política do PNAE e mantendo-se permanente ao longo dos anos, apesar de suas modificações. O programa Cultivando Água Boa, um projeto da Itaipu Binacional, existente entre 2003 e 2017, teve por objetivo o desenvolvimento local para o enfrentamento das mudanças climáticas nos 29 municípios na Bacia Hidrográfica do Rio Paraná 3, na confluência dos Rios Paraná e Iguaçu, onde se encontra o Reservatório de Itaipu. Consistia em um conjunto de iniciativas

“relacionadas com a segurança hídrica da região, com a conservação dos recursos naturais e da biodiversidade, e com a promoção da qualidade de vida nas comunidades na área de influência da usina” (ITAIPU BINACIONAL, [s.a] p. 1).

Como a gestão da Itaipu Binacional é dependente do governo federal, a mudança de gestão presidencial na era Bolsonaro, impactou no desmonte das políticas voltadas à agricultura familiar. Assim o CAPA, que por meio de convênio com a Itaipu Binacional oferecia assistência técnica aos agricultores/as familiares, perdeu campo de atuação e os agricultores relataram não obter uma nova assistência técnica adequada da nova empresa conveniada

Mas assim anteriormente, desde o início até ano passado, não tem reclamação de assistência. Tanto que a gente ficou oito anos com o mesmo técnico. [...] Mesmo na época da pandemia. [...] Então a reclamação por assistência assim a gente não tem, só agora com a questão da ADEOP, que daí é outra empresa, outra entidade, outro trabalho, eles são focados no convencional, daí não conseguem ajudar a gente com agroecologia (AF/PR)

Na Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente, o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (microbacias) na sua segunda edição teve objetivo de apoiar associações e cooperativas de agricultores para o ingresso no mercado. Tal programa executado pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento sob coordenação da CATI foi indicado como incentivador da criação de várias associações da agricultura familiar no estado de São Paulo. Na mesorregião paulista estudada foram citados a construção de unidades de processamentos, chamados de *packing house*, para processamento de alimentos, higienização, descascamento, processamento, embalagem dos produtos pelas associações. No entanto, pela descontinuidade do projeto microbacias, as associações não conseguiram manter os *packing house* ativos, com alguns sequer sendo ativados. No município de Presidente Prudente SP o *packing house* inclusive estava desativado, apesar de o município atualmente adquirir majoritariamente os produtos da agricultura familiar pré-processados. O processamento é realizado pela Unidade de Apoio à Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar (UADAF).

Por fim, dentre os desafios percebidos, observa-se a falta de articulação com diferentes organizações do município ou região, uma vez que como será

descrito no subitem do *path dependence*, a intersectorialidade em muitos municípios tem ficado de lado, sendo esse aspecto tratado de maneira isolada por cada setor sem um diálogo que garanta a boa execução da política e suas diretrizes.

A nutricionista de um dos municípios analisados alega que, ainda que atuando no PNAE há mais de 11 anos, por muitas vezes foi questionada sobre o que sua atuação e o PNAE teriam a ver com as demais secretarias, de saúde ou agricultura. Nesse sentido, afirma que em todos os anos de atuação, nunca houve integração de 100% das secretarias municipais para a execução do PNAE, afirmando que a intersectorialidade acontece muito mais efetivamente com entidades externas como as associações, entidades de assistência técnica e capacitação, associações de nutricionistas, outros conselhos (CAE, CONSEA, assistência social), universidade do que internamente na prefeitura.

Em resumo, as organizações formam uma rede complexa de atores envolvidos na implementação e execução do PNAE e o envolvimento e a colaboração dessas diferentes partes interessadas são fundamentais para garantir o sucesso e a eficácia do programa em promover uma alimentação saudável e adequada nas escolas públicas. Ou seja, reforça-se a importância de as organizações estarem fortalecidas e articuladas entre si, porque assim garantem que a Lei seja cumprida. Quando essa articulação não esteve bem evidenciada nos municípios as políticas estavam fragilizadas.

Conclui-se, portanto, que o atendimento à legislação foi mais eficaz nos municípios com incentivo e apoio dos diferentes setores do governo municipal e que essa interação é capaz de moldar os resultados encontrados. O sucesso da política não se fez com atores ou setores isolados, apesar de ter aqueles elementos centrais considerados como referência para a política pública no PNAE, municípios em que os arranjos institucionais eram fortalecidos não havia ruídos de comunicação ou desencontro de informações.

## **7.2. As regras formais do jogo**

*[...] no que faz o contrato, você já sabe que está garantido.*  
(AF/PR)

As regras formais são aquelas oficialmente estabelecidas, codificadas e escritas, elementos-chave que compõem as instituições de uma sociedade. Este item pretende descrever como as regras formais que representam as “regras do jogo” impactam a execução do PNAE. Essas regras do programa são promulgadas pelo governo federal por intermédio do MEC e do FNDE. A legislação formal de análise da presente pesquisa, conforme já apresentada no capítulo três, se efetiva na Lei 11.947/2009 que atualmente é regida pela Resolução 06/2020 e suas alterações complementares que estabelecem as diretrizes para a execução do programa. Considere-se que o estudo baseia-se no artigo 14 da Lei e, portanto, não serão abordados outros itens da regulamentação.

Insta salientar que as regras do jogo são importantes para direcionar a ação das organizações do PNAE, por possibilitarem a regulação das interações entre os indivíduos e as instituições, estabelecendo os direitos e as responsabilidades dos diferentes atores, além de facilitar a resolução de disputas e conflitos que possam aparecer. Essas regras são geralmente aplicadas por meio de mecanismos de *enforcement* (que será abordado em maior profundidade no item 7.4).

Porém, como visto no capítulo seis, esta pesquisa tem mostrado, consistentemente, que a existência das regras formais não garante sua eficácia por si só, uma vez que se constatou que ainda existem municípios onde elas são mal aplicadas, não cumprindo o determinado pela Lei. Faz-se necessário entender se o problema está nas regras do jogo e/ou em outros aspectos do desenvolvimento destas na sociedade.

No que tange às regras formais (resolução 06/2020) para aquisição dos alimentos da agricultura familiar, além do estabelecido mínimo percentual destinado a estes produtos e que atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas (art. 30), podemos considerar a preferência pelos hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade e pautar-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região (art. 17). Considerando sempre que possível essa aquisição no mesmo ente federativo (art. 23), por meio de chamada pública, com dispensa de licitação (art. 24), o preço de aquisição deve ser o valor médio considerando os mercados locais,

priorizando a feira do produtor quando houver, acrescentando de insumos exigidos na chamada pública (frete, embalagens etc.) (art. 30).

É imprescindível ponderar a peculiaridade dos achados dessa pesquisa, pois eles contradizem outros estudos (FERNANDES; SCHNEIDER; TRICHES, 2016; TRICHES *et al.*, 2018; TRICHES *et al.*, 2019; BREITENBACH; PARIZOTTO, 2020; BRUGINSKI e STOLARSKI, 2021) que apontam as questões burocráticas referentes à execução da legislação, questões logísticas, da qualidade, de periodicidade de entregas, como entraves da comercialização de alimentos ao PNAE nos municípios com aquisição legal ao artigo 14 da Lei 11.947/2009. No entanto, tais fragilidades são semelhantes naqueles municípios que ainda não obtêm esse atendimento legal.

Nos discursos dos atores da Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense não foram identificados problemas na adequação legal à legislação do PNAE. Tanto os atores, ligados às organizações governamentais quanto à agricultura familiar e suas organizações, consideram a legislação clara e de fácil execução, sendo consideradas positivas as melhorias a cada atualização das regulamentações complementares.

Nos municípios avaliados, as questões burocráticas, de elaboração de projetos, notas, contratos etc., eram desenvolvidas pela nutricionista, ou pelas associações e cooperativas, ou secretaria da agricultura, cabendo ao agricultor manter regularizada sua DAP (para a qual as organizações também prestavam auxílio, caso necessário) e produzir e entregar seus produtos. Ou seja, pode-se inferir que o papel das organizações contribui diretamente para o sucesso da política, pois não havendo empecilhos para a comercialização de alimentos os agricultores/as podem fazer aquilo que fazem de melhor, produzir.

Os discursos que seguem abordam a perspectiva dos agricultores:

Olha, sempre tivemos esse apoio, né?! Porque se dependesse de nós pra começar na época, nem internet nós tinha (AF/PR) ou Vamos dizer, a parte burocrática, que é a papelada, isso a ACEMPRE [associação] sempre resolveu (AF/PR)

Por parte da gestão, também parece estar clara a necessidade e efetividade desse auxílio aos atores da agricultura familiar.

Então a secretaria [da agricultura] dando esse suporte pra eles, eles se preocupam em entregar um produto de qualidade (G/PR).

Na verdade, desde que nós começamos é eu [nutricionista] que faço todo o processo. Na verdade, assim, claro, que a parte burocrática, colocar o edital, ensaio digital ou fazer análise de proposta e a parte burocrática é o setor de compras. Mas o contato com o agricultor, mapeamento, projeto, documentação dos agricultores, né, colocar na lista, cotação, tudo eu. Sempre eu que tomei essa frente. [...] então assim o agricultor não vai lá saber fazer o projeto dele, ou às vezes ter um computador em casa que ele possa fazer, então a gente dá essa parte (G/PR).

Nos municípios que atendiam ao artigo 14 da Lei 11.947/2009 na Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente, obtiveram-se as mesmas percepções, sem, no entanto, ter o envolvimento tão direto do profissional de nutrição na elaboração dos projetos e/ou notas etc. Nos anos iniciais do programa, a parte burocrática era resolvida pela casa de agricultura ou CATI e atualmente é realizada pelas associações ou cooperativas. Os agricultores ou suas organizações não relataram dificuldades e os discursos de suas organizações foram

Olha, burocracia no começo a gente achava que era difícil de fazer e montar a chamada, de fazer isso, mas depois, com a experiência, com o tempo que vai passando acaba virando rotina (AF/SP).  
[...] a burocracia do processo de venda pro PNAE depois que você se adapta, fica tudo rotineiro (AF/SP).  
[...] enquanto tiver PNAE, enquanto tiver cooperativa, enquanto tiver isso eles não vão parar [de fornecer ao PNAE], porque a gente faz toda a parte burocrática para eles (AF/SP).

Pela compreensão do setor de compras de um município com atendimento legal, essa modalidade de compra da agricultura familiar não só é positiva, como é bem mais simples para executar,

não, bem menos burocrática do que uma licitação padrão, a documentação é bem menor, o procedimento, né, o trâmite do processo, ele é bem mais simples, existe menos prazo de recurso. Ele é mais rápido, não tem muito apego a parte material do processo, né? É um processo mais, ele é mais dinâmico, né? Mais rápido. (G/SP)

Desse modo, pode-se inferir que a adaptação dos municípios à legislação no que tange às questões burocráticas pode ser um desafio já superado, pelo menos naqueles municípios que conseguem atender ao disposto no artigo 14. Isso porque constata-se que no município onde as aquisições não atingiram o mínimo recomendado pela legislação, os discursos dessa dificuldade ainda persistem por parte dos agricultores o argumento foi

[ ] a dificuldade pra mim assim, é mais a burocracia que tem as papeladas, sempre tem um na prefeitura que ajuda, mas é difícil (AF/SP).

Já por parte da gestão, essa dificuldade burocrática impedia o município na adesão à chamada pública, assim a compra da agricultura familiar estava acontecendo de maneira direta, sem licitação, sem contrato, sem nada mais formal, a nutricionista solicitava semanalmente o que esses agricultores tinham disponível para fornecer e incluía os produtos no cardápio.

[...] hoje não conseguimos comprar o teto dos 30%. Pela falta da legalidade dos pequenos agricultores, da legalização, agora que como eu te falei que eles estão começando a correr atrás de fornecer, mas esse é o nosso principal problema (G/SP).

No município em questão surgiu ainda o motivo principal dessa dificuldade burocrática que perdura desde a etapa inicial de regularização da DAP, atual Cadastro do Agricultor Familiar (CAF), pelos agricultores, uma vez que essa regularização não é realizada no próprio município, sendo necessário que os agricultores se desloquem até Presidente Prudente – SP para atualizarem sua documentação. Ressalta-se que os atores entrevistados destacam ainda a dificuldade de transporte até Presidente Prudente, que fica em torno de 100km de distância pois não possuem muitas opções de ônibus, e por vezes o automóvel próprio dos agricultores não está em condições de realizar essas viagens mais longas. A fala a seguir elucida as dificuldades com essa problemática vivenciada pelos agricultores/as do município

é mais a questão burocrática, não falo nem em relação ao município, mas mais em relação ao produtor é muita coisinha que às vezes eles abandonam ou deixam de correr atrás por ser muito burocrático. Com relação à dificuldade deles, com relação à documentação então, a DAP aqui ela é aqui em Presidente Prudente, então a gente hoje tem na casa da agricultura uma pessoa responsável em passar para nós o formulário que precisa. Antes, o que acontecia ele tinha que catar essa documentação e ir lá na casa da agricultura de Prudente e ver se estava certo ou não estava, ah falta isso, tinha que voltar arrumar e levar, ah falta isso, então ficava viajando para lá e para cá o tempo todo. [...] Ajudou um pouco porque a gente prepara a documentação e ele só vai uma vez, só no dia de assinar e fazer a entrevista, mas antes tinha que ir até conseguir tinha que ir, dava umas viagens (G/SP).

É importante reforçar que atualmente o município dispõe de um profissional, pela secretaria de agricultura, que auxilia na organização da

regularização da DAP, diminuindo assim as incertezas e dificuldades destes quando do deslocamento até Presidente Prudente, para poder finalizar o processo de regularização da DAD/CAF.

Todavia, observa-se que mesmo após anos a promulgação da Lei 11.947/2009 em muitos municípios encontram-se aquelas dificuldades iniciais de execução do programa, evidenciadas pela falta de intersetorialidade no município e da boa vontade da gestão em desenvolver o programa, suas diretrizes e até a agricultura familiar. Consta-se que o município em questão não oferecia em gestões anteriores esse apoio e incentivo à agricultura, tão essencial a esse público.

Baccarin, Oliveira e Fonseca (2022 p. 177) afirmam que

O A14 [artigo 14] trouxe outros desafios para grande parte dos municípios paulistas, o de capacitar (sobre a Lei e a formalização do agricultor) e, mais ambiciosamente, fomentar a produção de seus agricultores familiares para atender a AE, desde que houvesse intenção de se fazer as compras localmente. Nem sempre se verificou interesse político das prefeituras em caminhar nesta direção e novamente deve-se lembrar a relativamente menor importância da agricultura familiar em São Paulo em comparação aos estados do Sul do Brasil.

Esse fato fica evidente quando se observa no capítulo seis a evolução de aquisição dos alimentos da agricultura familiar, que superam o limite de 30% em muitos municípios na Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense, onde a agricultura familiar já é, historicamente, mais fortalecida e tem melhorado timidamente nos municípios da Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente.

Além das questões burocráticas de acesso ao programa, olhamos para a questão dos contratos e termos de compromisso estabelecidos entre as entidades executoras e a agricultura familiar e suas organizações, responsáveis por formalizar as obrigações e responsabilidades de cada parte envolvida. Observa-se pelos discursos a importância do estabelecimento dessas regras para o bom andamento do programa e o planejamento por parte dos agricultores:

Assim ao menos você já, no que faz o contrato você já sabe que está garantido, tal preço e aquele preço e não tem de estar correndo de porta em porta. É dia marcado, você faz e não se preocupa com nada, leva lá e já está na boa (AF/PR).  
[...] a gente se programa durante o ano pra ter no período certo e entregar, fechar os compromissos do contrato (AF/PR).

A importância de um cronograma de execução das entregas foi apontada como essencial para a organização dos produtores que, com essas informações em mãos, conseguem programar o plantio e as entregas com mais facilidade. Reforçam que o período de pandemia foi essencial para demonstrar esse aspecto, uma vez que as entregas eram mais confusas e por vezes faltavam produtos para as entregas quando solicitados por não ter sido possível seguir, ou não existir, cronograma de entrega nesse período atípico.

Essa problemática foi evidente na Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente, a presidente de uma cooperativa entrevistada, que atende a várias prefeituras da região, com atendimento legal ou não, abordou essa dificuldade em alguns desses municípios em estabelecer esse cronograma para aquisição dos alimentos da agricultura familiar, uma vez que isso não é realidade em todos eles

E cronograma, né? Porque se a gente tem um cronograma de entrega, você tem uma programação de produção, então não faltaria produto, então esse problema que a gente tem, da falta de compromisso, deixaria de existir. Consequentemente, uma compra feita com sucesso, produtor recebendo no tempo certo, plantando no tempo certo, as coisas se encaixariam (AF/SP)

Outro problema frequentemente mencionado na Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente é com relação a quantidades ou diversidade de alimentos incluídos nas aquisições da agricultura familiar pelos profissionais de nutrição. Não raro eles comentam sobre a dificuldade de incluir novos alimentos que são produzidos e de consumo não tão comum nas chamadas públicas. Esse fato foi mais observado nos municípios com aquisição menor que o recomendado pela Lei e aquele de aquisição entre 30% e 40%, fato que parece não acontecer na mesorregião analisada no estado do Paraná.

Outro desafio, não raro mencionado pelos agricultores/as e suas organizações, foi a necessidade de maior adaptação do cardápio de acordo com a sazonalidade e até mesmo da disponibilidade de produtos semanalmente. Por se tratar de produção mais limpa e sustentável, o agricultor familiar não usa de produtos químicos para acelerar o processo de maturação de seus produtos, por exemplo, o que não lhe dá certeza da qualidade e quantidade do produto a ser entregue semanalmente. Apesar de todo o planejamento, essa produção conta

com elementos impossíveis de serem controlados, como chuvas, ventos, seca, ataque de pragas, dentre outros. Como elucida a agricultora

Porque assim, às vezes pode acontecer de um ataque de alguma praga, por exemplo, a gente não tem o produto pra entregar naquele dia, então isso a gente já liga antes, avisa que a gente não tem o produto pra entregar e eles automaticamente substituem né, o cardápio daquela semana ou o cardápio daquele dia, por exemplo, pra ser substituído por outro alimento (AF/PR).

[...] porque o clima da gente é imprevisível, então assim a gente teve problema, às vezes, por exemplo milho verde, deu problema, não consigo entregar, então a gente tenta uma substituição, aí vai fazendo assim (AF/SP).

Nos municípios de ambas as mesorregiões estudadas, observou-se que existe boa relação de acordo com esse aspecto, assim são frequente os discursos de:

é a nutricionista, ela também tem que acompanhar um pouco o período de safra dos produtos para pensar no cardápio, até se precisar mudar” (AF/SP).

Uma das nutricionistas da mesorregião estudada no estado do Paraná relata que o cardápio é elaborado de maneira aberta, então ela consegue encaixar no cardápio aquilo que o agricultor tem disponível para colheita naquela semana, inclusive, deixando orientado os pais com relação a essas alterações de cardápio.

No entanto, atores que atendem a mais de um município da Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente relatam a resistência de alguns profissionais de nutrição nessa questão assim como na inclusão de novos alimentos

a nutricionista eu acho que tem que querer também, porque se ela quiser amarrar o pega, não tem quem faça ela comprar, né (G/SP).

A possibilidade de alteração nas entregas inclusive foi beneficiada enquanto o jogo/programa era jogado/executado, isso porque em sua versão inicial não eram autorizadas alterações no cardápio, que deve ser disponibilizado aos pais e em veículos de comunicação oficiais da prefeitura (como *site*, por exemplo). No entanto com a atualização das regras do jogo em 2015, passou a ser autorizado que se necessário, pode haver a substituição do produto desde que os produtos substitutos constem na mesma chamada pública e sejam correlatos nutricionalmente, além disso a substituição deve ser atestada pelo responsável técnico (BRASIL, 2015).

Do ponto de vista nutricional e da elaboração do cardápio e das refeições, não é difícil perceber que essa modalidade de aquisição, podendo alterar aquele cardápio que já havia sido previamente planejado, parece ser mais trabalhoso para o profissional de nutrição e as cozinheiras. O que pode fazer com que atores menos engajados no desenvolvimento rural, usem a mesma legislação para não aceitarem essas trocas, alegando o cardápio já estabelecido e disponibilizado à comunidade escolar.

No entanto, como pode ser observado nos municípios pesquisados, realizar esses ajustes contribui significativamente para a regularidade e qualidade das entregas de alimentos pela agricultura familiar. A sazonalidade e a diversidade parecem ser respeitadas naqueles municípios que obtiveram atendimento regular ao artigo 14. Era comum o discurso das trocas de diálogo entre a nutricionista, a secretaria de agricultura e os agricultores/as familiares ou suas organizações para ajustar as demandas entre produção e consumo. Inclusive para novos produtos nas chamadas seguintes,

Eu quero saber o que eles têm para eu incluir no cardápio, a gente vai tentar [incluir] (G/SP).

A qualidade dos produtos é estabelecida quando da ocorrência da chamada pública, que descreve os aspectos que esse alimento a ser entregue deve possuir. Em ambas as mesorregiões o desafio da qualidade parece ter sido superado e o hoje o discurso é

[ ] produzir com qualidade e entregar o que você queria que seus filhos comessem (G/SP)

mas nem sempre foi assim. As falas dos presidentes das associações elucidam essa evolução,

[...] teve algumas fases de qualidade de alguns produtos de alguns produtores, certo? Isso foi adequando, foi ela foi, como é que fala, pressionando associações de produtores, devolvendo produto, é que quando devolve o produto sempre tem um descontentamento. Mas quem está nas associações, quem estava à frente reconhece onde está o erro, se é o erro da alimentação escolar ou do produtor. Mas se é só um caso isolado, que é a associação, teve que bater firme de alguns produtores que não estavam cumprindo (G e AF/SP). Mas foi muito difícil disciplinar o pessoal pra plantar, pra colher, pra cuidar, foi um pouco complicado. Foi muita conversa e depois de muita

conversa quando o produto não estava legal. e até hoje é assim, devolve (AF/SP).

Outrossim, as regras também estabelecem critérios para a definição do preço médio dos alimentos a serem adquiridos da agricultura familiar, que levem em consideração o valor médio local e os custos adicionais para seu fornecimento. A questão dos preços é uma discussão antiga no âmbito do Programa, sendo recorrente que os agricultores desejam receber melhores preços por alguns dos seus produtos, e que culturalmente o custo dos produtos advindo da agricultura familiar teria valores relativamente menores que os praticados em outros mercados (varejo, atacados).

O estudo realizado por Schabarum e Triches (2019) destaca que a maioria dos itens fornecidos pelos agricultores possuem preços superiores aos praticados pelo atacado/Ceasa, o que é positivo ao sugerir que esses valores incluem os demais encargos embutidos no custo desses produtos. Contudo, as autoras identificaram também que há muitos itens em que esses preços eram inferiores aos de atacado ou Ceasa, podendo repercutir em prejuízos aos agricultores. Nessa classe, encontravam-se inclusive o preço inferior para alimentos comumente comercializados como alface, acerola, rúcula, cebolinha e salsinha, vagem, banana, maçã e tangerina. Outro aspecto importante da inconstância de preços por conta da “sazonalidade, a variações climáticas e à variabilidade entre regiões, já que cada uma delas possui suas especificidades econômicas, de valores de insumos, matérias-primas, mão de obra, vocação agrícola etc.” (SCHABARUM, TRICHES, 2019, p. 59).

Dentre os discursos da agricultura familiar os preços em sua maioria eram considerados bons pelos agricultores, para o caso analisado do PNAE municipal, sendo possível observar os dois discursos

[ ] nós bate em cima do preço um pouco, porque é complicado produzir essas coisas aí (AF/PR)

dito por um produtor de morangos e

Ah no PNAE é bem razoável, bem bom. Eu acho que é bem melhor, porque é melhor que o do estado, melhor que o compra direta, que o mercado também, esse do município. É tem as oscilações, né, as vez ah é época sim, mas no geral no caso é um preço estável. E se tá vamos dizer, lá é três o quilo no contrato, se no mercado tá cinco, não

tem problema, né porque depois se tiver um ou dois no mercado você continua ganhando os três. Esse é o preço do município aqui, eu não sei cada município faz o seu, a sua cotação, e aqui não deu esse problema de sempre ficar baixo, sempre ficou do preço do mercado pra cima. E assim né? Eu acho que ninguém vai reclamar do município aqui, eu acho que é bom o preço (AF/PR)

Pela visão das organizações que são responsáveis em sua maioria pela distribuição desses produtos, o preço pago ainda é um problema

Eu diria assim, o preço, ele, em si, eu até diria, o preço em si, ele não está ruim. O problema é que ele não tem a consideração do custo logístico, principalmente o custo logístico, porque ele encarece bastante (AF/PR).

O discurso pela visão dos atores governamentais foi em relação a que esse custo maior de preços para a agricultura familiar pode impactar aspectos de orçamento, por vezes não totalmente apoiadas pelos gestores municipais, mas amplamente defendido pelos profissionais de nutrição

Mas é os preços são bom, muito difícil assim reclamarem por preço. Se reclamar por preço é assim, não tem é, as vezes até eu me preocupo por ser muito alta. É por conta da época é, porque assim, eu preferia fazer quanto mais processo, quanto mais chamada pública melhor (G/PR).

Os municípios da Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense obtiveram um bom destaque na aquisição de alimentos orgânicos. Marechal Candido Rondon possui inclusive uma legislação municipal própria n.º 4904/2016 regulamentada pelo decreto n.º 339/2018, para aquisição de alimentos orgânicos ou de base agroecológica para a alimentação escolar com os recursos próprios também. A intenção é atingir 100% da alimentação escolar com esses produtos.

Vale destacar que um sentimento comum aos atores da agricultura familiar nesse município foi a dificuldade e burocracia para manter a certificação orgânica. O discurso frequente foi:

[ ] maior burocracia para manter a certificação do que comercializar para o PNAE (AF/PR)

Outro aspecto, que não emergiu nos discursos, mas que fazem parte das regras formais são os registros detalhados das transações financeiras, compras

de alimentos e execução do programa que são de obrigação dos gestores do PNAE. Esses registros são submetidos a auditorias internas e externas para garantir conformidade com as regras formais estabelecidas.

Além disso, raras foram as menções aos conselhos, como CAE que tem poder deliberativo e fiscalizador sobre a execução do PNAE, garantindo o cumprimento das regras formais estabelecidas e a correta aplicação dos recursos. O CONSEA emite resoluções e diretrizes relacionadas à segurança alimentar e nutricional no Brasil, que podem ter impacto direto no PNAE. Essas resoluções são consideradas regras formais que devem ser seguidas pelos gestores do programa.

Em resumo, as regras do PNAE estabelecem o arcabouço legal e normativo para a execução do programa em conformidade com os objetivos e diretrizes estabelecidos no âmbito federal, estadual e municipal. No entanto elas não parecem conseguir solucionar aqueles problemas relacionados a como esse jogo é jogado ou a ação dos jogadores que parece impactar mais sobre o sucesso da política do que as regras em si.

### **7.3. As regras informais: a influência dos jogadores**

*A partir do momento que existia essa confiança mútua, essa conversa, o resto flui muito bem (AF/SP).*

As regras informais emergem e evoluem ao longo do tempo a partir das interações sociais, culturais e econômicas dentro da sociedade, elas podem incluir tradições, costumes, valores, redes sociais, normas de comportamento e práticas aceitas pela comunidade. Essas regras, muitas vezes moldam o comportamento dos indivíduos e influenciam as interações de maneira significativa. É importante ressaltar que as regras informais podem ser igualmente influentes quanto as regras formais na determinação do comportamento humano e na organização da sociedade. Elas podem ajudar a preencher lacunas deixadas pelas regras formais, fornecendo orientação sobre como agir em determinadas situações e ajudando a estabelecer confiança e cooperação entre os membros de uma comunidade.

Ou seja, no contexto da matriz institucional de North, as regras informais são consideradas parte do "regime institucional" de uma sociedade, juntamente com as regras formais. Essas regras informais são vistas como um componente essencial para entender como as instituições moldam o comportamento humano e as interações econômicas em uma sociedade, complementando e interagindo com as regras formais para influenciar os resultados econômicos e sociais.

As regras informais do PNAE podem envolver uma variedade de atores e aspectos culturais que influenciam sua implementação, como a cultura local, as relações sociais e redes de confiança, as expectativas da localidade, as práticas de governança local e as relações de hierarquia, as adaptações locais e flexibilidade.

A cultura alimentar local e as preferências culinárias desempenham um papel significativo na seleção de alimentos e na preparação das refeições fornecidas pelo PNAE. Isso porque as tradições culturais em relação aos tipos de alimentos consumidos, métodos de preparo e preferências de sabor podem influenciar as escolhas alimentares feitas dentro do programa e ainda o tipo de alimento a ser produzido pelos próprios agricultores/as.

No início do Programa, era comum que os agricultores oferecessem em seus projetos de venda aqueles alimentos de amplo domínio de sua produção, que já eram habitualmente produzidos para sua subsistência e comercializarem os seus excedentes. A fala do agricultor elucidava essa questão “há mais de dez anos efetivamente aí começamos, começamos com pouca coisa, com a intenção de aproveitamento de umas frutas que tava sobrando na propriedade e daí foi aumentando o valor, dava um valor significativo na época e daí fomos aumentando mais” (AF/PR).

Hoje, em contraponto, percebe-se que essa diversidade produtiva aumentou, tanto pela questão da demanda das chamadas públicas, quanto pela oportunidade de ampliar as vendas ao mercado institucional do PNAE. Por vezes, como aponta a fala da agricultora “eu tenho mamão, acerola, graviola, carambola, goiaba, às vezes a gente tem e não lembra, as vezes eu esqueço de oferecer [pra chamada pública]. A graviola não é muito consumida, não vai muito, as crianças não gostam muito” (AF/PR) os alimentos tradicionais da produção não são considerados para alimentação escolar. Quando questionada se ela já

tinha vendido a graviola e que essa não tinha sido bem aceita pelos escolares, ela afirma que na verdade “acha” que não é bem aceita.

Dentre as culturas alimentares locais há diferença entre as mesorregiões analisadas, na Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense observou-se um perfil inicial de entrega de folhosas (alface, principalmente), mandioca, abóbora e frutas enquanto em SP observou-se um perfil de entrega um pouco diferente, “antigamente era muito batata doce, mandioca, banana, só o básico, abóbora, né, agora não, né” (AF/SP). Ainda assim existe essa perpetuação da produção dentro daquilo que o agricultor possui segurança em produzir, pois caso não tenha a assistência técnica adequada, não é viável para este arriscar a sua produção tendo que arcar com os prejuízos, caso aconteçam. Ainda assim, os relatos apontam para um aumento da diversificação de produção ao longo dos anos, como afirma o presidente de uma cooperativa entrevistada “então eles vão, já vai aumentando, eles vão ampliando, mas normalmente, é dentro daquele segmento que o produtor já tem” (AF/SP).

Outrossim, uma dificuldade constante quanto à cultura alimentar que emergiu dos discursos na Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente é a dificuldade de incluir aqueles alimentos não tão tradicionais nas chamadas públicas

porque a nutricionista não gosta daquele produto, daquele alimento e não compra porque não gosta, e aí não fornece porque ela não gosta, não sabe das crianças, né? Uma, só pedia alface americana, outra só alface crespa. Você vê que uma gostava de alface americana, então ela só comprava alface americana, a outra gostava de alface crespa, o pedido dela só alface crespa, outra era alface americana. Tinha as duas opções, podia variar o cardápio, ó vamos fornecer uma semana, uma semana a outra, de pensar na afirmação da criança mesmo, né? Então você vê como que o gosto da nutricionista acaba passando para as crianças (G/SP).

Ou ainda daqueles alimentos considerados de consumo essencial porque elabora o cardápio, pode observar-se na questão do tomate que foi citado tanto pelo lado da oferta quanto do consumo. Pelo viés da oferta os argumentos são:

eles acham que a agricultura é igual ao mercado, porque se o tomate está no mercado, é, eu quero. Tem lá no mercado, por que que não tem? [...] igual o tomate, o tomate orgânico, a gente produz de maio a novembro, né? Antes não consegue porque é muito calor aqui, e aí no orgânico você não consegue utilizar nada para você conseguir matar as pragas que tem, então acaba que não produz quanto pelo do ponto de vista do consumidor” (G-AF/SP)

ou “é, mas é tipo assim, o tomate eu faço um ciclo por ano” (AF/SP). Pela perspectiva do consumo o discurso é:

tem produtos que são complicados, que nem tomate, não tem como a gente substituir e toda semana pegamos o tomate. Então precisa eles estarem se programando no plantio, para ter o ano todo, porque era uma coisa que eu falava, tem certos alimentos que não tem como substituir, a gente precisa para o ano todo, toda semana a gente vai pedir” (G/SP).

Nos municípios pesquisados da Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense, apesar de apresentar, como já visto no capítulo seis, uma ampla diversidade de alimentos, as nutricionistas relatam que gostariam de adquirir ainda mais variedades, como por exemplo de frutas. Mas reconhecem que nem sempre “é no sentido de falta de vontade de produzir uma diversidade maior, é falta de capacidade, pensando em orientação técnica, pensando em capacidade de solo em tempo de produtividade, por exemplo. Fruticultura, né, que se plantassem hoje para começar a fornecer demoraria anos para começar esse fornecimento” (G/PR).

Em um dos municípios pesquisados na Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense está entre os objetivos da gestão, por parte da secretaria de agricultura incentivar a produção de frutas, por exemplo, mesmo sabendo que é um investimento a longo prazo

Eu, enquanto secretário, conversei com eles para ver o que nós poderíamos ajudar eles no sentido de realizarmos já a implantação de pomares. Para produção de frutíferas para nós estarmos daqui dois, três anos com esses pomares em produção e conseqüentemente abastecendo a alimentação escolar. [...] mas é um objetivo nosso lá na frente a questão das frutíferas. Nós conversamos com os produtores e implementamos as frutíferas porque sabemos que nós estamos num clima muito propício” (G/PR).

Uma das concordâncias entre os atores da agricultura familiar da Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente para o sucesso do programa é o maior envolvimento da nutricionista com as questões produtivas, a fim de respeitar a sazonalidade e conhecer a vocação agrícola local. Essa aproximação entre a produção e o consumo é essencial “é a nutricionista, ela também tem que acompanhar um pouco o período de safra dos produtos para pensar no cardápio, até se precisar mudar” (AF/SP).

Isso evitaria problemas como o relatado

[...] tinha milho para entregar, estava no ponto e ofereceu, não quis naquela semana. Madurou, perdeu, né? Não dava para colher. Na outra semana, ah quero milho. Como que pode numa semana, ah, não, não quero, na outra semana ela quer tudo, é então ó, essa semana você tem que pedir milho, então tira outro produto e pede milho que eu tenho agora (AF/SP)

Em resumo, a cultura local age fortemente como uma regra informal, mas mais do que a própria cultura, o conhecimento dela, por parte dos fornecedores e dos consumidores, é capaz de moldar o mercado institucional.

Os municípios podem fazer adaptações locais às diretrizes do PNAE para atender às necessidades e características específicas de cada contexto. Essas adaptações podem incluir a escolha de alimentos de acordo com as preferências regionais, a organização de atividades educativas sobre alimentação saudável ou a busca de parcerias com produtores locais, levando a adaptações e maior flexibilidade. Isso serve tanto para o momento semanal das entregas em caso de os agricultores não terem os produtos listados para a entrega, como para o planejamento da chamada pública em si.

Os produtores conhecem a nutricionista e um conversa com o outro, você consegue produzir isso consigo, isso aqui eu não consigo. Você pode tirar do cardápio, pode substituir por outro produto, posso aí foi, se dando um casamento aí nesse sentido, mas foi lentamente, mas foi tendo bastante reuniões assim para aproximar tal coisa que uma nutricionista queria às vezes, a região, por ser quente, não é favorável, então os produtores explicam a elas analisavam então, tal produto você consegue consigo (G/SP).

As relações sociais entre os diferentes atores envolvidos no PNAE, como gestores municipais, diretores de escola, fornecedores de alimentos e membros da comunidade, podem influenciar a forma como o programa é implementado. As redes de confiança e de reciprocidade podem facilitar a cooperação e a comunicação eficaz entre esses atores, a resolução de problemas e o alcance dos objetivos do programa.

Então você só precisa disso, você precisa é conhecer o município, você precisa conhecer seus produtores, a produção que você tem, o que você é capaz de cumprir e fazer essa ponte. A partir do momento que existia essa confiança mútua, essa conversa, o resto flui muito bem (AF/SP).

As práticas de governança local, incluindo padrões de transparência, prestação de contas e participação pública, podem influenciar a forma como o

PNAE é gerido e implementado em nível municipal. Por exemplo, a existência de mecanismos eficazes de participação cidadã pode aumentar a responsabilidade dos gestores municipais na prestação de contas sobre o uso dos recursos do programa. Outrossim, essa prática de governança como já apresentada nas regras formais, pode potencializar ou frustrar essa operacionalização a depender da importância e incentivos dos gestores para com o PNAE. Como evidenciado no discurso do agricultor:

Então é eu não sei, talvez tenha uma relação a gestão do Prefeito anterior. O volume era maior. Esse agora deu uma enxugada bastante grande e ele alega que é recurso que vem do Governo Estadual e Federal bem limitado e ele não pode usar o recurso próprio pra adquirir da agricultura familiar (AF/PR).

Não obstante, dentro das escolas, das secretarias e das comunidades, as relações de poder e hierarquia podem influenciar a implementação do PNAE. Por exemplo, a influência de líderes comunitários, políticos locais, organizações não governamentais podem afetar a alocação de recursos, a tomada de decisões e a priorização de iniciativas relacionadas ao programa.

Teve mudança em relação à valorização dos produtos da agricultura familiar pelos nutricionistas ao longo desse tempo, sim acho que teve, porque os nutricionistas, às vezes o diretor da escola ou secretário criticava, o nutricionista por estar assim, acomodado, vamos dizer assim, com os mesmos alimentos básicos. E o fato de você ter que comprar localmente fez um nutricionista ali também, é ter que se virar nos 30 ali para atender os produtos que os produtores plantavam, no local inserir isso no cardápio da escola (G/SP).

O discurso percebido dos valores familiares em relação à alimentação e nutrição também desempenham um papel importante nas regras informais do PNAE. As preferências alimentares das famílias e as preocupações com a saúde e o bem-estar daqueles que vão consumir esses alimentos podem influenciar as atitudes em relação à alimentação escolar e sua participação no programa. Muito comum eles comentarem que não entregariam um alimento de menor qualidade, do que aquela que eles consumem ou gostariam de consumir.

Os discursos que seguem elucidam essa questão “então eu como agrônoma, eu sempre falo para os produtores, é produzir com qualidade e entregar o que você queria que seus filhos comessem” (G/SP) ou “porque a gente cuida muito que sabe que é crianças e pessoas que vai consumir, né”

(AF/PR). Ou ainda na questão de comprometimento em cumprir os contratos firmados com a prefeitura “se você tem o compromisso com as crianças, cê tem um contrato, cê tem uma responsabilidade que você assinou ali, que você vai ter teu produto pra entregar” (AF/PR).

Não se pode desconsiderar as condições sociais e econômicas locais, como o nível de pobreza, desigualdade, acesso a recursos e infraestrutura, também moldam as regras informais do PNAE. Em áreas rurais ou urbanas marginalizadas, as necessidades e desafios específicos podem influenciar as prioridades e práticas relacionadas à alimentação escolar.

Estes são apenas alguns exemplos percebidos nos discursos dos atores entrevistados de como as regras informais, incluindo aspectos culturais, sociais e de governança local, podem influenciar a implementação do Programa. É importante reconhecer a complexidade das interações entre as regras formais e informais, bem como a necessidade de considerar ambos os aspectos ao analisar o funcionamento e os resultados do programa, uma vez que esses elementos influenciam as práticas, atitudes e interações dos atores envolvidos e podem moldar significativamente o sucesso e a eficácia do programa em promover a alimentação saudável e o desenvolvimento infantil.

#### **7.4. Aplicação das regras - o *enforcement***

*Aí é uma questão da prefeitura, do pessoal da licitação, esse é o entrave (G/SP)*

O *enforcement* se refere aos mecanismos pelos quais as regras, normas e leis estabelecidas por uma instituição são aplicadas e garantidas. North argumenta que as instituições não são apenas conjuntos de regras formais escritas, mas também incluem práticas informais e expectativas compartilhadas que influenciam o comportamento dos indivíduos dentro de uma determinada estrutura social. No entanto, para que as instituições tenham eficácia, é crucial que exista mecanismos de *enforcement* eficientes para assegurar o cumprimento dessas regras e normas (NORTH, 1994).

Conforme já salientado, as regras formais do jogo são estabelecidas pelo governo federal por meio de suas diretrizes e regulamentos para o PNAE.

Teoricamente, ele também desempenha papel crucial na aplicação das regras pela alocação de recursos financeiros. Cabe também ao MEC e FNDE a supervisão da implementação do programa em nível nacional. No entanto, a própria legislação estabelece justificativas aceitáveis para a não aquisição de alimentos da agricultura familiar. Sem, no entanto, parecer fiscalizar de perto se de fato as justificativas são reais haja vista o número de municípios com potencial para produção agrícola de qualidade e que ainda não cumprem o que estabelece o artigo 14.

No que tange ao *enforcement* conforme identificado no capítulo seis, ainda existem municípios que não seguem a regra do artigo 14, ou seja, não conseguem atingir o mínimo de 30% do recurso do FNDE para com a agricultura e outros que não adquirem nada. Os discursos que seguem tecem algumas hipóteses sobre a não efetivação do artigo 14 na Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente:

Se tenho alguma hipótese do porque isso ainda não consegue ser efetivado nesta região, por que a gente ainda não consegue fornecer o mínimo dos 30%? Aí é uma questão da prefeitura, do pessoal da licitação, esse é o entrave, já não é mais uma questão das merendeiras, porque isso a gente consegue dar uma driblada, esse é um entrave da licitação, tem alguns municípios que nunca foram, (G/SP).

Eu acho, assim que essa questão dos 30% não avançam porque, uma que assim não é obrigatório, no mínimo é 30 e outra que os municípios aí já compram dos mercados locais. É, não vou dizer que tem acordos ali, políticos, entendeu, corrupção nesse sentido de fornecedores, esse tipo de negociatas, entendeu. De não aumentar é exato, ele gasta o mínimo para lei, o resto compra com atores ali, que depois vão apoiar ele numa reeleição. Não descarte essa hipótese (G/SP).

Quando as regras não são executadas, a própria legislação estabelece circunstâncias aceitáveis que dispensam sua obrigatoriedade como a impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; a inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios, desde que respeitada a sazonalidade dos produtos e a as condições higiênico-sanitárias inadequadas (BRASIL, 2020). No entanto, alguns entrevistados consideram que deveria haver maiores punições e sansões quando da não aquisição de alimentos da agricultura familiar: “ela [legislação] fosse mais incisiva, mais taxativa, assim se não comprar você vai ser penalizado mais

drasticamente. Ele [o gestor] realmente tem que sentir na obrigação, ou sentir que realmente, se ele não cumprir, ele vai ser muito prejudicado” (G/SP).

O discurso “no começo até um tempo atrás era para cumprir a lei, agora a gente tem o SENAR no município, bem forte, com essa conscientização começou-se a pensar de maneira diferente” (G/SP) evidencia que com boa vontade política é possível melhorar a operacionalização do PNAE no que tange ao artigo 14 da Lei 11.947/2009.

Outrossim, existem agências governamentais e órgãos de controle responsáveis por fiscalizar a execução do PNAE e garantir o cumprimento das regras e regulamentos estabelecidos. Isso pode incluir o Tribunal de Contas da União (TCU), os Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) e os Ministérios Públicos Federal e Estaduais, no entanto, esses órgãos parecem não se movimentar no sentido de cobrar a não aquisição de alimentos advindos da agricultura familiar.

No âmbito municipal, o CAE compostos por representantes da sociedade civil, educadores, pais de alunos e autoridades locais, têm a função de fiscalizar a execução do PNAE nos municípios garantindo a correta aplicação dos recursos e o cumprimento das diretrizes estabelecidas. Ele é responsável ainda, nos termos da legislação, pelo acompanhamento durante o exercício de prestação de contas e emissão do parecer conclusivo da execução de todo o Programa no ano vigente.

Para além da execução do artigo 14, ele deve ser o proposto na chamada pública em termos de regularidade e qualidade dos produtos, cabe às secretarias de educação, mais especificamente ao setor de alimentação escolar garantir que as refeições fornecidas atendam aos padrões de qualidade estabelecidos, que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e transparente, e que as demais normas do programa sejam cumpridas.

Os fornecedores de alimentos, sejam eles produtores locais e suas organizações, também fazem parte do *enforcement* do PNAE. Eles devem fornecer alimentos seguros, saudáveis e de qualidade, atendendo às especificações estabelecidas pelo programa e garantindo a integridade dos processos de compra e distribuição.

Em relação a qualidade, conforme já apresentado nos itens anteriores, ela não é mais um problema na aquisição dos alimentos da agricultura familiar nos municípios pesquisados justamente pela fiscalização dos profissionais de

nutrição, ou daqueles responsáveis pelo recebimento dos produtos que observam as características destes e os “devolvem” caso não estejam adequados, solicitando sua substituição.

Na Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense observou-se que a participação de diferentes organizações parece ter contribuído para o *enforcement* do PNAE, as políticas da Itaipu Binacional, atuação do CAPA, parceria com a universidade, por meio de estudos, análises e avaliações críticas. Uma atividade conjunta no sentido de influenciar as decisões de políticas, identificar boas práticas e áreas de melhoria, e promover o debate público sobre o programa.

Em resumo, observou-se que o *enforcement* é essencial para garantir que o PNAE seja eficaz e que ele seja implementado a partir da ação conjunta dos diversos atores do Programa atuando de maneira transversal e intersetorial. Um *enforcement* eficaz promove a relação de confiança nas instituições e nas organizações, reduz as incertezas e possibilita um ambiente propício para o atendimento às diretrizes do PNAE. Por outro lado, a ausência ou fraqueza do *enforcement* pode minar essa eficácia e levar a comportamentos oportunistas, corrupção e instabilidade.

### **7.5. *Path dependence* – dependência histórica da trajetória escolhida**

*[...] eu percebi claramente que existe uma coisa que se chama vontade política, quando ele tem vontade de fazer, ele quer fazer, ele faz, quando ele não quer fazer, não adianta (G/SP).*

O conceito de *path dependence*, apresentado no capítulo 4, destaca a importância de entender o papel do contexto histórico na formação e na mudança das instituições, enfatizando que as decisões e eventos passados moldam as opções disponíveis e as trajetórias futuras de desenvolvimento. Esse conceito permite entender as modificações do programa, quais comportamentos ou organizações/instituições permanecem ao longo da execução da política ou que já não fazem mais parte, quais novas foram incluídas principalmente sob os aspectos culturais e do Estado. North considera que a cultura é a chave para a

compreensão do fenômeno da dependência de trajetória ou *path dependence* (NORTH, 1994).

Para entender quem faz parte do *path dependence* do PNAE nas duas mesorregiões pesquisadas, serão abordadas as partes interessadas e citadas pelos atores, buscando elencar os fatores que moldaram sua evolução ao longo do tempo. A trajetória do PNAE começou de maneira semelhante em ambas as mesorregiões, tendo como principais atores responsáveis o profissional de nutrição responsável pela alimentação escolar e o setor da agricultura (secretarias municipais, CATI no estado de São Paulo e Emater/IDR no estado do Paraná). Essa intersetorialidade deu-se justamente por ser o setor de agricultura a saber quem eram e onde estavam esses agricultores familiares sendo assim procurados pelos profissionais de nutrição para identificação de potenciais fornecedores.

A essa altura, o leitor pode estar se perguntando se essa relação se estreitou, se fortaleceu, enfraqueceu ou simplesmente desapareceu. A seguir buscou-se descrever a *path dependesse* da execução do PNAE nas áreas pesquisadas. Nesse subitem em especial, para facilitar a compreensão das discussões são apresentadas as organizações governamentais (federal e municipal), inicialmente, e posteriormente subitens separadamente para cada mesorregião para descrever a história das organizações locais.

Inicia-se essa trajetória abordando o papel do governo federal, que por meio do MEC e do FNDE, permanecem com atuação imutável sendo detentores das decisões políticas, orçamentos e regulamentações do programa. Independente do gestor federal o programa permaneceu em funcionamento constante, mesmo quando da emergência da pandemia de COVID-19, estratégias foram adotadas para sua continuidade.

Apesar disso, essas organizações e seu comportamento como o desmonte de políticas públicas e a falta de reajuste no valor *per capita* por aluno, prejudicaram a operacionalização do programa.

A fala a seguir elucida essa questão, de acordo com o valor recebido por aluno

Baixíssimo, né? Nós colocamos a nossa contrapartida e é bem grande. No último ano gastamos quase um milhão e recebemos do FNDE cento e noventa e três mil. Não, ele é realmente, ele precisava um aumento de mais de cem por cento per capita. É realmente impossível trabalhar

com o per capita federal. Impossível. Que não tem condições, imagina. [...] O município era para suplementar, mas é o governo federal que está suplementando (G/PR).

Hoje em dia a gente faz um cálculo médio, tá? médio, entre despesas que a gente tem aqui, isso a gente vem fazendo anualmente e a gente percebe assim que a contrapartida da Prefeitura só aumenta. O recurso que vem é muito pouco. [...] E você comprar do produtor e ao mesmo tempo garantir uma alimentação saudável, de qualidade para uma criança, com o valor que existe hoje é surreal, não existe, não tem como (G/SP).

O debate sobre o valor *per capita* continua haja vista que ele não acompanha o aumento inflacionário dos alimentos, por exemplo, tornando-se uma problemática para o adequado desenvolvimento do programa. O estudo conduzido por Mattia *et al.* (2021) revelou um aumento médio de 43,10% nos preços dos alimentos comprados de agricultores familiares para o PNAE no município de Palotina, Paraná, no período compreendido entre 2016 e 2020, em relação a 12 tipos de alimentos adquiridos em todos os anos, e um aumento de 31,27% em relação a 16 tipos de alimentos adquiridos.

As entidades executoras, administrações locais e municipais, por exemplo, são responsáveis pela implementação prática do PNAE nas escolas. Sua capacidade de adaptação e interpretação das diretrizes federais, juntamente com suas próprias prioridades e recursos, influencia como o programa é executado em nível local. Atualmente, nos municípios pesquisados o programa conta com o apoio incondicional da gestão para sua execução. Os atores afirmam que as legislações serviram de melhoria e esclarecimento para a execução do programa ao longo dos anos, sempre permanecendo alinhadas as diretrizes nutricionais e ambientais vigentes.

Nas páginas que seguem são abordadas as demais organizações por mesorregião.

### **7.5.1 – Mesorregião Geográfica do Oeste Paranaense**

Nos municípios pesquisados nesta mesorregião os atores refeririam o início da mobilização para a aquisição da agricultura familiar para a alimentação escolar ainda em 2009 quando da promulgação da Lei 11.947/2009. Esse processo não foi relatado como difícil uma vez que o PAA já vinha sendo implementado nos municípios. Dessa forma, muitos agricultores já estavam

organizados em associações ou cooperativas, e já tinham contato com o profissional de nutrição responsável ou com o setor de agricultura.

Cabe mencionar que o PAA implementado pela Lei n.º 10.696/2003 é resultado de reivindicações da sociedade civil organizada, de acadêmicos e de movimentos sociais, e teve a finalidade de unir as pautas do fortalecimento da agricultura familiar, combate à fome e redução da pobreza. Por seu caráter inovador nas compras públicas, com dispensa de licitação, os agricultores apresentavam insegurança e incerteza com essa forma de mercado do PAA que com o passar dos anos foi se concretizando em confiabilidade tanto por parte dos agricultores como dos gestores (PERIN *et al.*, 2019).

Com o advento da operação AgroFantasma, deflagrada no Paraná, em 2013, para investigar supostos desvios de verba públicas e irregularidades na produção e entrega de alimentos, ocorreu a desarticulação e desmotivação dos envolvidos, desde beneficiários fornecedores e com as paralisações das entregas no estado. Além dessas fragilidades impostas, o programa passou por drástica redução do valor executado nos anos seguintes (PERIN *et al.*, 2019).

A nutricionista de Capitão Leônidas Marques afirma “já tinha um pré-contato, porque esses agricultores entregavam na época no PAA. Então, já sabia de alguns que conseguiam entregar dentro do outro programa e aí conseguiriam ser, né, possíveis agricultores que também entrariam pra essa venda” (G/PR).

Em Marechal Candido Rondon, a nutricionista relata que ao iniciar suas atividades em 2012, o município já atingia quase os 30% exigidos pela Lei. Refere a presença do programa Cultivando Água Boa como incentivador dessa comercialização, o município tinha tido o seu primeiro concurso de receitas entre as cozinheiras, já tinham tido formação. Assim, logo que a Lei 11.947/2009 foi promulgada, os agricultores já estavam mobilizados, os eventos eram promovidos pelo Cultivando Água Boa, CAPA e a ACEMPRE, que já estavam juntos na mobilização do PNAE e já tinha alguns projetos feitos.

Com a problemática de paralisação de entregas pelo PAA em 2013, a nutricionista relata as dificuldades em termos de confiança dos agricultores para o fornecimento de alimentos para o PNAE uma vez que esses programas eram diretamente associados entre si por eles. Dessa forma, foi necessário um intenso

trabalho para reconquistar esses agricultores/as para a comercialização para o PNAE, como pode ser visualizado no discurso que segue.

Então, quando eu cheguei, eles falavam a muita gente, tinha desistido porque o PAA tinha acabado também aqui no município, tinha encerrado um dos contratos e ainda não tinha sido renovado. Então o que eu percebi ali no início é que eles davam prioridade para o fome zero em relação ao PNAE, e aí, como não tinha mais o programa do PAA em 2012, eles não quiseram também o PNAE, então a gente teve que reconquistá-los para voltar a fazer toda essa compra (G/PR).

Para a força tarefa foram realizadas reuniões com as organizações (CAPA, ACEMPRE, secretaria da agricultura, EMATER, universidade) para reorganizar as compras da agricultura familiar no que tange à Lei 11.947/2009, fortalecendo ao longo dos anos essa aquisição. “Fortaleceu essa compra com os anos e, em 2016, aprovaram uma lei municipal, de garantia de preços para o alimento orgânico, então eles inclusive, pagavam e pagam aqueles agricultores que estão em transição nutricional, né?” (G/PR).

Quando da realização das entrevistas, não foi relatado haver esse vínculo e articulação direta entre o PNAE e o PAA na alimentação escolar. No entanto, alguns agricultores informaram que também entregam produtos para esse programa, se referindo a ele como compra direta “e também a gente trabalha com compra direta” (AF/PR).

O papel das associações ou cooperativas, quando elas existem nos municípios, manteve-se imutável, auxiliando os agricultores na comercialização e na execução das regras formais, conforme descrito no item 7.2. Em um dos municípios, os agricultores acessam o PNAE a partir dos contratos individuais, mas uma associação vem se consolidando para o acesso ao PAA e o PNAE estadual.

A assistência técnica e parcerias com outras organizações governamentais ou não governamentais como CAPA, EMATER atual IDR, universidades, parece ter sido o grande diferencial quando comparado com a Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente. Isso porque naquela mesorregião se destacavam os relatos de falta de assistência técnica, enquanto na Mesorregião Oeste Paranaense percebe-se maior integração de instituições externas ao governo municipal no fomento à agricultura familiar.

Daquelas instituições que tiveram sua ação modificada, destaca-se o programa Cultivando Água Boa que perdurou até 2017, o CAPA que esteve ativamente prestando assistência técnica, mais intensamente na região de Marechal Cândido Rondon, conveniado com a Itaipu Binacional até a ano 2021, atualmente tendo seu campo de atuação reduzido. Sindicatos da agricultura familiar, que também já não apresentam uma atuação tão fortalecida no auxílio a questões burocráticas ou produtivas de impacto no Programa.

As comunidades escolares, incluindo diretores, professores, cozinheiras, alunos e pais, também desempenham papel importante no *path dependence* do PNAE. Suas expectativas, *feedback* e participação no programa podem influenciar as práticas alimentares e as prioridades de saúde nas escolas ao longo do tempo. Talvez o papel mais relevante nesse grupo tenha sido o das cozinheiras, consideradas pelos atores como importantes na execução do Programa, isso porque sua resistência a qualidade dos produtos advindos da agricultura familiar era comumente relatada e hoje parece ter sido resolvida.

É imprescindível mencionar o papel das nutricionistas, citado pelos agricultores e demais gestores, como essencial para a permanência dos bons resultados de sua comercialização ao PNAE nos municípios. Seu comprometimento com as aquisições de alimentos da agricultura familiar contribuiu para o sucesso do Programa em seus municípios e todos os entrevistados as destacam com tal importância. Como já mencionado anteriormente elas mesmas comentam sobre essa importância de ter alguém que tome a frente, conheça a produção agrícola local e que faça o Programa acontecer.

Eu vejo assim que é o principal eu falo a ponta né, se não é a base toda, é a nutricionista. Porque assim ela desde sempre quis fazer o certo, seguir todas as diretrizes e hoje a gente colhe esses resultados né?" (G/PR).

Entretanto, os agricultores também são elementos centrais e permanentes do *path dependence* considerando o foco da análise da presente pesquisa. Eles ampliaram a integração ao mercado e o relato é de que o número de agricultores que entregam para o PNAE aumentou com o passar dos anos.

Sua adaptação às exigências de mercado é que os fazem permanecer fortalecidos, e a diversificação da produção é uma delas

Nem todos os produtores comercializam os mesmos produtos, acontece de ter. A nossa propriedade, por exemplo, a gente gosta de diversificar a produção. Por exemplo, ah tem muito muitos agricultores que não plantam brócolis, por exemplo, a gente já planta brócolis. É couve-flor flor, vagem, então pra dar uma diversificada a mais na questão das entregas, né? Daí não houve resistência, precisa acabar entrando com produto novo aí nessa parte assim não (AF/PR).

Em resumo, da dependência histórica da trajetória percebe-se que o comprometimento dos atores envolvidos, principalmente do setor de nutrição e dos gestores municipais, da mobilização da agricultura familiar contribuiu para os resultados encontrados da comercialização da agricultura familiar ao PNAE. Na Mesorregião Oeste Paranaense houve grande envolvimento de entidades não governamentais como Itaipu Binacional, CAPA, frequentemente citadas e que sugerem ter resolvidos os desafios encontrados com frequência na Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente, como a falta de assistência técnica para os produtores.

### **7.5.2. Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente**

Nesta mesorregião percebe-se um perfil diferente no *path dependence* por conta de alguns fatores como vocação agrícola local e a importância da agricultura familiar no estado, por exemplo. Conforme descrito no item 7.1, as organizações e instituições responsáveis pela operacionalização do PNAE foram inicialmente a CATI e o setor de alimentação escolar nos municípios que obtiveram atendimento legal ao artigo 14 da Lei 11.947/2009. No município de Presidente Prudente houve menção do papel do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e o do Conselho Estadual de Segurança Alimentar nas mobilizações iniciais para comercialização ao Programa.

Não obstante, no município que não efetivou o artigo 14 não houve sequer menção à CATI por nenhum dos atores entrevistados e relatos de intenção de compras nos anos iniciais do Programa, sendo que os agricultores passaram a

conhecer a modalidade de chamada pública há pouco tempo (média de dois anos). Houve, no entanto, algumas pequenas e raras compras da agricultura familiar para o PAA.

Atualmente, a CATI não é mais atuante na alimentação escolar da mesorregião, uma das nutricionistas entrevistadas afirma “então foi mais lá na CATI mesmo, que eles organizaram os agricultores quando começou o programa [...] Agora a CATI não é mais envolvida com o PNAE” (G/SP). Ou seja, a responsabilidade atualmente é mais do setor de nutrição, que estabelece contato direto com a agricultura familiar, as secretarias de educação, compras e licitação para as partes burocráticas de efetivação das chamadas públicas e orçamento.

Nesta mesorregião, o papel do profissional de nutrição também parece definir a história de sucesso da política. No município com maior aquisição a nutricionista era receptiva a diálogos e ajustes quanto às aquisições a fim de obter essa boa comercialização da agricultura familiar.

No entanto, um dos municípios pesquisados (que atingia percentuais de 30% a 39,9%) preencheu o seu quadro de nutricionistas e coordenação da alimentação escolar atuando no município há dois anos. Desse modo, os agricultores referiram diminuição da aquisição nos últimos anos, justamente pela falta de diálogo com o setor. O discurso de um dos presidentes de associação destaca esse fato:

Outra dificuldade que temos é a renda que cai a cada ano, não, mas diminuiu mesmo assim, mesmo em valores, se você puxar há anos atrás que era consumido pela alimentação, era bem maior do que é. [...] Quando muda gestão muda a direção da alimentação escolar, agora já mudou três ou quatro vezes. As nutricionistas também mudaram, já mudou, saiu uma que era muito das antigas, né (AF/SP)

A falta de comunicação e de conhecimento do potencial da agricultura resultaram no seguinte discurso por parte do setor de alimentação escolar: “Aí eles ofereceram nesse projeto pra esse ano, beterraba, cebola, algumas coisas que a gente nem pensava, porque a gente pensava só a parte mandioca, batata-doce, folha, alface, couve, as coisas mais assim, alface, couve, repolho” (G/SP), evidenciando a desconexão entre a produção e o consumo.

Uma tendência observada no município de Presidente Prudente é a aquisição dos alimentos já pré-processados (descascados, higienizados,

picados). A UADAF com sua unidade de processamento é quem atualmente processa e distribui os alimentos para a alimentação de todas as associações da agricultura familiar. Essa opção parece facilitar o trabalho do setor de alimentação escolar e das cozinheiras, mas também excluir associações menores cujos preços não compensam mais, como é possível observar pelo discurso de um presidente de uma associação que atualmente não comercializava para o PNAE:

Olha, no caso em particular da nossa associação, eu creio que seja nem tanto a parte do governo, seja mais a parte da exigência da manipulação dos produtos. Ela começou a pegar produtos mais manipulados, então uma boa parte dos valores estava anexada a esse valor da coisa. Esse valor não ia para o produtor. Então, conseqüentemente a parte do lucro diminuiu, sem falar que, o que eu creio que os preços dos produtos, houve uma diminuição dessas coisas todas. Mas e mais, com essa incorporação do produto manipulado, diminuiu o lucro do produtor. É por isso que houve essa desistência ou não ter motivação de participar mais do programa, no caso da nossa associação (AF/SP).

Ressalta-se que os itens folhosos, couve, alface, acelga, etc. também eram solicitados já higienizados e picados, porém esse processamento acaba por influenciar negativamente na vida útil do produto deixando mais sensível e com menor durabilidade. Isso pode ser causado por um lado por conta do processamento em si em produto altamente sensível a água, ar, tempo e temperatura, por outro pela falta de infraestrutura para o adequado armazenamento de tais produtos pelos setores de alimentação escolar ou das escolas.

Esse ano já diminuiu muito o repolho picado e a couve picada estão preferindo *in natura*. Por quê? Porque acaba ficando inviável, né, porque está todo mundo acostumado a pedir o produto e largar na geladeira, estraga né? É a durabilidade dele se não for armazenado nas conformidades, é zero, né, se eu levar uma couve picada hoje e não for guardada lá, pelo menos há uns 8°, né, 6° ela não vai durar 3 dias, aí a pessoa abre o saquinho, está fedendo, aí ela quer que você troca, mas é porque ela não armazenou direito e ela não comeu no tempo que deveria comer. Mas nós temos municípios que compram muito, que nem é, São João do Pau D'Alho, ela [nutricionista] é apaixonada e ela é extremamente cuidadosa e a grande vantagem, tudo é entregue na cozinha piloto, tudo fica ao olho dela, na responsabilidade dela, ela faz a distribuição para as escolas, então pronto, está resolvido o problema (AF/SP).

Aqui nesta mesorregião também o papel do profissional de nutrição parece definir a trajetória do PNAE, quanto maior o engajamento destes com a

causa maiores as aquisições da agricultura familiar para a alimentação escolar. Já naqueles municípios que não possuem envolvimento ou iniciativa da nutricionista as aquisições não são efetivas, os discursos que seguem apontam sobre essa perspectiva “essa mulher aí, olha ela eu fiz até reuniões com ela, nossa, nutricionista, a nutricionista entre nós aqui ela era ausente, viu?” (AF/SP) ou “tentar fazer uma reunião com o pessoal da educação e com a nutricionista e nós nunca conseguimos, mesmo tendo o apoio do prefeito” (G/SP).

O papel da gestão municipal sem dúvidas também influencia no sucesso da política, como afirma um entrevistado da CATI “nesses 19 anos com prefeitos eu percebi claramente que existe uma coisa que se chama vontade política, quando ele tem vontade de fazer ele quer fazer ele faz, quando ele não quer fazer, não adianta, ele nem contrata gente que tenha disposição para isso” (G/SP).

Em resumo, na Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente a *path dependence* parece ter sido influenciada positivamente pelas mesmas organizações governamentais (prefeito, secretarias, nutricionistas) e não governamentais (agricultura familiar e suas organizações) no caso dos municípios que conseguiram adequar-se à Lei 11.947/2009 no que tange ao artigo 14. Porém, essa mesma história influenciou, e continua influenciando, negativamente a efetivação do artigo 14 em muitos outros municípios.

Por fim, todos os atores e fatores interagem de maneiras complexas ao longo do tempo, moldando as práticas, as políticas e os resultados do Programa. A *path dependence* do PNAE é uma combinação de escolhas, políticas, interesses e práticas que se acumularam ao longo do tempo e que continuam a moldar a implementação e os resultados do programa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como objetivo identificar o percentual de aquisição de alimentos da agricultura familiar para o PNAE nas Mesorregiões Geográficas do Oeste Paranaense e de Presidente Prudente de SP, e avaliar sua operacionalização com o uso da matriz institucional de Douglass North.

Os mercados institucionais são de extrema importância para a promoção da agricultura familiar e o desenvolvimento rural sustentável, sendo o PNAE apresentado como um instrumento fundamental para fortalecer a relação entre campo e cidade, impulsionando a agricultura familiar ao oferecer um mercado seguro de comercialização.

As prestações de contas das mesorregiões analisadas, no que tange às aquisições da agricultura familiar para o PNAE no período de 2013 a 2021, revelaram diferenças significativas entre ambas. Os resultados demonstram que a aquisição de alimentos da agricultura familiar foi superior na Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense. O Oeste do PR demonstrou um desempenho satisfatório ao longo dos anos, com uma ampla gama de municípios adquirindo mais de 40% dos recursos do FNDE com alimentos da agricultura familiar. Na Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente de SP ainda existe um número expressivo de municípios que não conseguem cumprir o recomendado pelo artigo 14 da Lei 11.947/2009.

Com relação ao tipo de produtos adquiridos da agricultura familiar ao PNAE, em ambas as mesorregiões predominaram os alimentos *in natura* e minimamente processados, do grupo das frutas, verduras e legumes. As mesorregiões apresentaram diferenças entre si, sendo que a Mesorregião Geográfica do Oeste Paranaense apresentou percentuais maiores de alimentos processados e dos grupos de cereais e carnes, por exemplo. O número total de alimentos fornecidos também foi superior nessa mesorregião. Com relação à aquisição de alimentos orgânicos, a prestação de contas indicou presença deles apenas na Mesorregião Geográfica do Oeste Paranaense. No entanto, a partir dos discursos da pesquisa de campo na Mesorregião Geográfica de Presidente Prudente houve entrega de alimentos orgânicos pelos agricultores sem serem identificados e pagos como tais.

A matriz institucional de Douglass North contribui para o entendimento da operacionalização do PNAE, ao demonstrar que as organizações exercem papel fundamental na execução das regras formais do programa, além de evidenciar que as regras informais e a integração das organizações contribuíram para a melhoria na própria legislação do programa e na sua execução. Isso porque na Mesorregião Geográfica do Oeste do PR houve historicamente maior presença e envolvimento das organizações, formais e informais, no desenvolvimento do PNAE. As regras formais não foram empecilhos observados no discurso para a não execução do Programa. Já as regras informais parecem contribuir para o seu sucesso, uma vez que nos municípios que apresentaram desempenho satisfatório houve maior diálogo e inter-relações entre os atores envolvidos com o PNAE. O *enforcement*, ou seja, a aplicação das regras, não ocorre em todos os municípios avaliados e os atores indicam a necessidade de ações mais incisivas e taxativas para quem a descumpra, uma vez que consideram que a produção agrícola para abastecer o mínimo exigido pelo artigo 14 da Lei 11.947/2009, existe em todos os municípios, inclusive naqueles em que a agricultura não é a principal atividade econômica do município. Reforçando que se essa aquisição não pode ser encontrada em nível local, ela pode advir do seu entorno. O *path dependence*, ou seja, a história da trajetória para o sucesso do Programa sugere incluir boa vontade política e do setor de nutrição e alimentação escolar, além da intersetorialidade entre os setores transversais a produção e consumo de alimentos oriundos da agricultura familiar.

Observa-se nos municípios analisados que as políticas públicas desempenham papel importante para manutenção da agricultura familiar, sendo frequente nos discursos o reconhecimento desse fato para a permanência e melhoria das condições no campo. O PNAE se constitui num mercado mais seguro para a agricultura familiar, oferecendo preços justos e garantia de comercialização dos produtos contratados. Essa produção e comercialização contribuem para a composição da renda e para a própria alimentação dos agricultores, sendo necessário estender a permanência do programa para os 365 dias do ano, considerando garantir a segurança alimentar e nutricional dos escolares mesmo no período de férias e assim dos agricultores/as familiares além de possibilitar a inclusão de maior variedade de produtos que se perdem nessa época.

Logicamente, ainda são necessárias melhorias na implementação da Lei em diversos municípios brasileiros a fim de garantir o atendimento ao artigo 14 da Lei 11.947/2009 e essa pesquisa proporcionou uma importante oportunidade para avançar na compreensão de que é a partir da intersectorialidade que o sucesso da política acontece.

Acredita-se que o ponto central de sucesso do PNAE está na importância da formação do profissional nutricionista para dialogar com os agricultores/as familiares, promovendo um ambiente de colaboração e entendimento mútuo, no sentido de entender o lado do produtor, os alimentos que podem ser produzidos e entregues para a alimentação escolar e a inclusão destes nos cardápios. Dessa forma, os cardápios devem ser adequados a produção e cultura alimentar local, sendo positivo na saúde e no desenvolvimento das crianças e na economia e no desenvolvimento local, através da participação dos agricultores familiares.

Para contribuir com o sucesso do PNAE deve haver a garantia da precificação justa dos produtos da agricultura familiar que é essencial para promover a sustentabilidade econômica dos agricultores e assegurar a sua viabilidade no programa. Portanto, é fundamental entender todos os custos envolvidos na produção agrícola, desde insumos e mão de obra até manutenção de equipamentos, uma vez que estes custos podem variar significativamente dependendo da localização geográfica e da infraestrutura disponível. A quantidade e a regularidade das entregas podem influenciar nos custos de logística e, conseqüentemente, na precificação dos produtos. Pode-se ainda investir na capacitação dos agricultores familiares em gestão financeira e logística pode ajudar a melhorar a eficiência e reduzir custos, permitindo uma melhor precificação dos produtos.

É necessário garantir a organização das entregas, que deve contar com cronograma detalhado de produtos e dias de entrega, a fim de otimizar ao agricultor a logística para o tempo de produção dos alimentos. Sugere-se alinhar o calendário agrícola com as necessidades do PNAE, garantindo que os produtos estejam disponíveis conforme as demandas sazonais das escolas, além de promover a diversificação de culturas entre os agricultores familiares para assegurar a disponibilidade de uma variedade de alimentos ao longo do ano. Outrossim, considera-se estimular a formação de cooperativas ou associações de agricultores familiares para facilitar a coordenação das entregas.

Além de estabelecer mecanismos de feedback contínuo entre agricultores, escolas e gestores do PNAE para identificar e resolver problemas rapidamente.

Logicamente que as existem aspectos de aperfeiçoamento do programa que são de responsabilidade do Estado, como melhorias no per capita de repasse por escolar e estruturação adequada das cozinhas escolares. A melhoria do per capita é fundamental para assegurar que todas as crianças recebam uma nutrição adequada e equilibrada. A principal necessidade é o aumento do valor per capita para refletir os crescentes custos de produção e logística devido à inflação. Outro aspecto essencial é a regionalização do per capita, adaptando-o às realidades locais de diferentes regiões do país, pois é necessário levar em consideração os custos variáveis de produção e transporte, bem como os hábitos alimentares culturais de cada região. Além disso, um ajuste no valor permitiria a aquisição de alimentos de alta qualidade nutricional e de uma variedade maior de alimentos, como frutas, verduras, proteínas e grãos integrais, incluindo produtos orgânicos e/ou agroecológicos. Aumentar o valor per capita pode incentivar a compra de alimentos de agricultores familiares, promovendo práticas agrícolas sustentáveis e fortalecendo a economia local.

A melhoria da estrutura das cozinhas escolares é essencial para garantir a segurança, eficiência e qualidade das refeições servidas aos alunos, por isso é crucial investir em locais e equipamentos adequados, além de equipes de funcionários capacitados e em número suficiente. Cozinhas bem equipadas com permitem o preparo adequado de alimentos frescos e saudáveis. Por outro lado, é importante é a capacitação contínua dos profissionais que trabalham nas cozinhas escolares, haja visto que as cozinheiras são as principais aliadas do nutricionista na oferta da alimentação escolar. Portanto, oferecer treinamentos regulares da importância da alimentação advinda da agricultura familiar, de boas práticas de manipulação de alimentos, higiene e segurança alimentar garante que as refeições sejam preparadas seguindo os mais altos padrões de qualidade. Isso também inclui o conhecimento sobre a utilização correta dos equipamentos e a implementação de métodos de cocção que preservem o valor nutricional dos alimentos. A capacitação adequada contribui para a motivação e valorização dos trabalhadores, refletindo diretamente na qualidade das refeições oferecidas aos alunos.

Outrossim, aquisição de alimentos da agricultura familiar é de extrema importância pois o discurso de combate à fome não deve pautar-se unicamente em oferecer produtos alimentícios aos indivíduos, faz-se necessário garantir a oferta de alimentos adequados e saudáveis de base *in natura* e minimamente processados, contribuindo, de fato, para a segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada. Reforça-se a importância de políticas públicas de produção e acesso aos alimentos saudáveis e políticas de preços, além de estratégias para aumentar a oferta e consumo de alimentos saudáveis desestimulando o consumo de alimentos ultraprocessados.

Ademais, o problema atual de sindemia global é sistêmico, a solução para tal problema, portanto, deve ser sistêmico também. O sistema alimentar hegemônico atual não favorece em nada os princípios da alimentação saudável e adequada, uma vez que é pautado no monocultivo, produção de *commodities* e consumo elevado de ultraprocessados. Nesse sentido, as ações para solucionar esse cenário pressupõem repensar os sistemas alimentares, desde sua produção, com menores impactos climáticos e ambientais, mais justos e sustentáveis, a distribuição e o acesso dos alimentos já que há o frequente interesse e a disputa mercadológica e de preços, e por fim, uma ampla reeducação para o consumo para inclusão dessas alternativas saudáveis e sustentáveis da sociobiodiversidade e a mudança social no modo de preparar e consumir os alimentos.

As possibilidades de pesquisas futuras são no sentido de identificar porque não acontece em todos os municípios o diálogo efetivo entre a demanda e a oferta, propiciando o cumprimento da Lei, além de propor treinamentos e estratégias para tentar solucionar tais problemas. Da mesma forma, sugerem-se pesquisas para os alimentos orgânicos e agroecológicos, no sentido de investigar se o mercado institucional não é a melhor alternativa para este ou se eles estão sendo fornecidos e não reconhecidos como tal.

Este estudo apresenta algumas limitações. Primeiramente, devido às dificuldades de precisão dos dados de prestação de contas analisados. Isso porque estes incluíam na declaração de aquisição da agricultura familiar produtos de CNPJ de origem não familiar e dados de origem familiar não listados como gastos como tais, ficando a critério da pesquisadora adequar as aquisições, podendo não refletir efetivamente os gastos com a agricultura familiar quando

desse incidente. O estudo incluiu, para análise qualitativa, uma amostra de municípios de uma mesorregião por estado do PR e SP, limitando a generalização dos resultados para outros municípios. O número de municípios entrevistados pode não ter contemplado toda a mesorregião analisada de forma abrangente, o que pode ter impactado na compreensão da influência da matriz institucional. Por fim, a recusa de alguns municípios em participar do estudo pode ter afetado a representatividade da amostra.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Entre deus e o diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, SP, v. 16, n. 2, p. 35-64, nov. 2004.
- AMORIM, A. L. B.; ROSSO, V. V.; BADONI, D. H. Acquisition of family farm foods for school meals: Analysis of public procurements within rural family farming published by the cities of São Paulo state. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 29, n. 2, p. 297-306, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-98652016000200012>
- BACCARIN, J. G. *et al.* Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no PR, Santa Catarina e SP. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 55, n. 1, p. 103–122, jan. 2017a. DOI <https://doi.org/10.1590/1234-56781806-94790550106>
- BACCARIN, J.G. SILVA, D.B.P. FERREIRA, D.A.O. OLIVEIRA, J.A. Compras institucionais de produtos de agricultores familiares para alimentação escolar no estado de SP sob a vigência da lei federal 11.947/2009. *Geografia*, Rio Claro, v. 42, n. 2, p. 243-261, maio/ago. 2017b. DOI: <https://doi.org/10.5016/geografia.v42i2.13081>
- BACCARIN, J. G.; OLIVEIRA, J. A.; FONSECA, A. E. A concepção de compras públicas do Programa Nacional de Alimentação Escolar e a realidade de agricultores familiares e agentes públicos no estado de São Paulo, Brasil / *Revista NERA*, [S. l.], v. 25, n. 63, 2022. DOI: <https://doi.org/10.47946/rnera.v25i63.8601>
- BACCARIN, J. G.; OLIVEIRA, J. A. Avaliação das compras de produtos de agricultores familiares para o programa nacional de alimentação escolar no estado de São Paulo. *In: Educação do campo, soberania alimentar e agroecologia: o papel das tecnologias sociais no fortalecimento das comunidades locais.* FERNANDES, S. A. DE S.; FERNANDES, A. M.; SANSOLO, D. G. – Marília : Oficina Universitária ; São Paulo : Cultura Acadêmica, 2023.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.
- BARROS, G.S.C.; CASTRO, N.R.; MACHADO, G.C.; ALMEIDA, F.M.S; SILVA, A.F.; FACHINELLO, A.L.; **Boletim PIB do Agronegócio SP - 2020**. Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA), 2021.
- BICALHO, D.; VILLAR, B. S. Efeito da lei do Programa Nacional de Alimentação Escolar na qualidade nutricional dos cardápios escolares. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 26, p. e019030, 2019. DOI: 10.20396/san.v26i0.8655583.
- BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas Públicas**. n.º 13 - jun. de 1996.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE. COMISSÃO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO. **Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil**. Rio de Janeiro, 1953.

\_\_\_\_\_. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SECRETARIA-GERAL. SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. **Medida Provisória n.º 1.979-19**, DE 2 DE JUNHO DE 2000. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas/1979-19.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%A9RIA%20N%C2%BA%201.979%2D19,Escola%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1979-19.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%A9RIA%20N%C2%BA%201.979%2D19,Escola%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs)  
Acesso em: 10 de março de 2023.

\_\_\_\_\_. Diário Oficial da União. **Decreto n.º 37.106, de 31 de março de 1955**.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 1.946, de 28 de junho de 1996**. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Ministério do Desenvolvimento Agrário; com o apoio técnico e cooperação do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura/IICA - Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Resolução CD/FNDE n.º 1 de 16/01/2003**. Estabelece critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória n.º 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Brasília - DF : Diário Oficial da União. 2003b.

\_\_\_\_\_. **Resolução CD/FNDE n.º 15 de 16/06/2003**. Estabelecer critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória n.º 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Brasília - DF : Diário Oficial da União. 2003c.

\_\_\_\_\_. **Resolução CD/FNDE n.º 35 de 01/10/2003**. Estabelecer critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória n.º 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Brasília - DF : Diário Oficial da União. 2003d.

\_\_\_\_\_. **Resolução CD/FNDE n.º 45 de 31/10/2003**. Estabelecer critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória n.º 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, para o atendimento dos alunos da educação infantil e ensino fundamental matriculados em escolas de educação indígena. Brasília - DF : Diário Oficial da União. 2003e.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável.** Ministério do Desenvolvimento Agrário; com o apoio técnico e cooperação do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura/IICA - Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003f .

\_\_\_\_\_. Resolução **CD/FNDE** n.º 38, de 23.08.2004. Estabelece critérios para execução do PNAE. Brasília - DF : Diário Oficial da União. 2004.

\_\_\_\_\_. Resolução **CD/FNDE** n.º 21, de 27/05/2005. Altera o disposto no inciso II do art. 15, os artigos 17, 18, 19 e acrescenta o art. 19-A na Resolução CD/FNDE/Nº 38, de 23 de agosto de 2004. Brasília - DF : Diário Oficial da União. 2004.

\_\_\_\_\_. Resolução **CD/FNDE** n.º 005 de 24/03/2006. Altera dispositivos da Resolução CD/FNDE n.º 38 e dá outras providências. Brasília - DF : Diário Oficial da União. 2005.

\_\_\_\_\_. Resolução **CD/FNDE** CD/FNDE n.º 32 de 10/08/2006. Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília - DF : Diário Oficial da União. 2006a.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 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 - DF : Diário Oficial da União. 2006b.

\_\_\_\_\_./FNDE/CD/MEC. Lei n.º 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; e dá outras providências.** Brasília - DF : Diário Oficial da União. 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011.** Conversão da Medida Provisória n.º 535, de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis n.ºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Brasília - DF : Diário Oficial da União. 2011.

\_\_\_\_\_. **Resolução n.º 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. Brasília - DF : Diário Oficial da União. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Guia alimentar para a população brasileira.** 2. ed., 1. reimpr. – Brasília : Ministério da Saúde, 2014. 156 p. : il. ISBN: 978-85-334-2176-9

\_\_\_\_\_. **Resolução n.º 4, de 2 de abril de 2015.** Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE n.º 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Brasília - DF : Diário Oficial da União. 2013.

\_\_\_\_\_. Guia alimentar para as crianças brasileiras menores de 2 anos. Ministério da Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2019.

\_\_\_\_\_. **Resolução n.º 6, de 8 de maio de 2020.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília - DF : Diário Oficial da União. 2020a

\_\_\_\_\_. Resolução n.º 20, de 02 de dezembro de 2020. Altera a Resolução/CD/FNDE n.º 6, de 8 de maio de 2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília - DF : Diário Oficial da União. 2020b

\_\_\_\_\_. Resolução n.º 21, de 16 de novembro de 2021. Altera a Resolução CD/FNDE n.º 6, de 8 de maio de 2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília - DF : Diário Oficial da União. 2020a

\_\_\_\_\_. Lei n.º 14.660, de 23 de agosto de 2023. Brasília - DF : Diário Oficial da União. 2023.

BREITENBACH, R.; PARIZOTTO, J. Quais as potencialidades e entraves para o programa nacional de alimentação escolar em Getúlio Vargas/RS? **Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 10, p. 590-608, 2020.

BRUGINSKI, A. STOLARSKI, M. C. Compras da agricultura familiar para a alimentação escolar e o diálogo com a agenda 2030: a prática do Paraná. *In: Alimentação escolar como estratégia para o desenvolvimento sustentável.* NOGUEIRA, R. S. SCHWARTZMAN, F. São Paulo : Memnon, 2021.

BRUNELLI JÚNIOR, J.; VIGANÓ, V. A.; MORAES, M. C., (coord) *et. al.* **Perfil da Gestão das Propriedades Rurais de Pequeno Porte no Estado de SP.** Campinas, CATI/CDRS, 2021. 346p. Ilus. 210cm (Documento Técnico)

CASTRO, AM. **Nutrição e desenvolvimento:** análise de uma política. Rio de Janeiro, 1977. Tese de Livre Docência - Instituto de Nutrição da UFRJ.

CAZELLA, A. A. *et al.* Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. **Revista Política & Sociedade** - Florianópolis - Vol. 15 - Edição Especial – 2016.

COLNAGO, E. T. P. **Desenvolvimento Territorial e Alimentação escolar:** estudo comparativo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Dracena e Regente Feijó. Dissertação (mestrado) 376p. - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente, 2018.

CONCEIÇÃO, C. A. DA; FABRINI, J.E. O programa nacional de alimentação escolar (PANE) na rede municipal de ensino de Mato Grosso do Sul no período de 2011 a 2017. **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos**

**Brasileiros**, Seção Três Lagoas, v. 1, n. 36, p. 86-112, 17 de março de 2023.  
DOI: <https://doi.org/10.55028/agb-tl.v1i36.15767>

CORTES, S.M.V. **Técnicas de coleta e análise qualitativa de dados**. In: Cadernos de Sociologia/Programa Pós-graduação em Sociologia, v. 9 (1998). Porto Alegre: PPGS/UFRGS, ISSN 0103-894X.

ELLIS, F; BIGGS, S. **La Evolución de los Temas Relacionados al Desarrollo Rural**: desde la década de los años 50 al 2000. Organ. rurais agroind., Lavras, v. 7, n. 1, p. 60-69, 2005.

FAVARETO, A. S. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**: do agrário ao territorial. Dissertação (mestrado). Universidade de SP. Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambiental. SP, 2006.

FERNANDES, P. F.; SCHNEIDER, S.; TRICHES, R. M. Identificação da oferta de produtos da agricultura familiar e da demanda pelo Programa de Alimentação Escolar das escolas estaduais do Rio Grande do Sul. In: TEO, C. R. P. A; TRICHES, R. M. (Org.). **Alimentação escolar**: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento. Chapecó: Ed. Argos, 2016. p. 169-199.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Execução do PNAE durante a pandemia** [livro eletrônico] Rio de Janeiro, RJ : UNIRIO, 2021. PDF. ISBN 978-65-86694-05-5

FERREIRA DA CRUZ, S.; RODRIGO DE PAULA ASSIS, T. . A execução do PNAE em três municípios no território sul litorâneo do Espírito Santo. **Revista Campo-Território**, Uberlândia, v. 16, n. 41 ago., p. 69–92, 2021. DOI: 10.14393/RCT164104.

FIAN BRASIL. **O Pnae em fatos e números** [livro eletrônico]: a importância do Programa Nacional de Alimentação Escolar / Daniela Bicalho Alvarez; com a colaboração de Vanessa Manfre. -- Brasília, DF, 2022. ISBN 978-65-88708-18-7 Disponível em: [https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/02/fatos-e-numeros-online\\_FIAN\\_ideal-2.pdf](https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/02/fatos-e-numeros-online_FIAN_ideal-2.pdf) Acesso em: 03 de mar. de 2023.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GALA, P. A Teoria Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, vol. 23, n.º 2 (90), abril-junho/2003.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. SP: Atlas, 2007.

GONÇALVES, D.T.R. BACCARIN, J.G. Desenvolvimento territorial e alimentação escolar: o consumo no Vale do Ribeira e no Pontal do Paranapanema-SP. **GEOGRAFIA**, Rio Claro, v. 43, n. 1, Especial - VI Encontro REA, p. 173-184, jan./abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.5016/geografia.v43i1.13905>

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo agropecuário: agricultura familiar - primeiros resultados.** Rio de Janeiro, p.1-267, 2006. ISSN 0103-6157

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo agropecuário 2017: resultados definitivos.** Rio de Janeiro, v. 8, p.1-105, 2019. ISSN 0103-6157

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira. **Resultados.** Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 27 de abril de 2023.

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES. **Oeste paranaense: o 3. espaço relevante: especificidades e diversidades.** Curitiba : IPARDES, 2008.

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social –IPARDES. **Perfil do oeste paranaense.** 2023. Disponível em: [http://www.ipardes.gov.br/perfil\\_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=706&btOk=ok](http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=706&btOk=ok) Acesso em: 27 de abril de 2023.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Expansão da produção agrícola, novas tecnologias de produção, aumento de produtividade e o desnível tecnológico no meio rural.** Brasília: Rio de Janeiro, 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2765>

ITAIPU BINACIONAL. **Cultivando Água Boa.** Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/meioambiente/cultivando-agua-boa>. Acesso em: 12 de março de 2024.

LANGUINOTTI, DOS SANTOS VIANA, S. T. Panorama da produção orgânica certificada no Estado do Paraná. **Scientific Electronic Archives**, [S. l.], v. 16, n. 1, 2022. DOI: 10.36560/16120231634.

LIMA, M. A. C. **Comércio internacional justo: um modelo econômico alternativo – estruturas, dificuldades e impactos.** / Mayara Amanda da Costa Lima. –João Pessoa, 2016.

LIMA, J.F.; HERSEN, A.; KLEIN, C.F. Desenvolvimento humano municipal no oeste do PR: o que mostram os indicadores? **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional.** v. 12, n. 1, p. 157-173, jan-abr/2016, Taubaté, SP, Brasil.

LIMA, S. K.; GALIZA, M.; VALADARES, A.; ALVES, F. **Produção e consumo de produtos orgânicos no mundo e no Brasil.** Brasília : Ipea, 2020 (Texto para discussão, n. 2538)

LEITE, José Ferrari. **A alta sorocabana e o espaço polarizado de Presidente Prudente.** São Paulo: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Presidente Prudente, 1972. 249 p.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge Press University, 2009. ISBN: 9780521118835

MARECHAL CÂNDIDO RONDON. **Lei n.º 4.904 de 16 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre a obrigatoriedade de aquisição de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar no âmbito do sistema municipal de ensino de Marechal Cândido Rondon e dá outras providências. Marechal Cândido Rondon: Gabinete do Prefeito, [2016]. Disponível em: <http://leismunicipa.is/vpbkj>. Acesso em: 29 de novembro de 2023.

MATTIA, V. *et al.* Análise e discussão sobre a variação dos preços dos alimentos adquiridos da agricultura familiar para o PNAE em Palotina/PR. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO RURAL REGIONAL*, 6., 2021, Chapingo. **Anais [...]**. Chapingo: Universidad Autónoma de Chapingo, 2021, p. 1-7.

MINAYO, M. C. S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 14 ed – São Paulo: Hucitec, 2014. 407 p.

MORGAN, K. The Coming Crisis of School Food: From Sustainability to Austerity? *In: Food Edition. Welsh Economic Review* Volume 22 SPRING. 2011 ISSN 0965-2450.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, SP, v. 15, n. 43, p. 83-100, Dec. 2001

NORTH, D. C. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

\_\_\_\_\_. **The Role of Institutions in Economic Development: Gunnar Myrdal Lecture**. United Nations Publications, 2003.

NUNES, C. C. P. **As instituições dos mercados de produtos agroecológicos em Laranjeiras do Sul**. 2016, 142 f. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável) Universidade Federal da Fronteira Sul. Laranjeiras do Sul, PR, 2016.

ÓAÊ - Observatório da Alimentação Escolar. FINEDUCA - Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. **Nota em defesa de reajustes nos valores per capita do programa nacional de alimentação escolar**. 2021. Disponível em: [https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/NOTATECNICA\\_OAE\\_FINEDUCA.pdf](https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/NOTATECNICA_OAE_FINEDUCA.pdf)

OLIVEIRA, M.F.A; VIANA, A.R.G; SANTOS, M.T.P. **O consumo alimentar de escolares: um artigo de revisão**. Atas do IX Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências – IX ENPEC Águas de Lindoia, SP – 10 a 14 de novembro de 2013.

ONU. **O Programa de Alimentação Mundial (PAM)**. 2012. Disponível em: <http://cecaneufop.blogspot.com.br/2012/01/o-programa-de-alimentacao-mundial-pam.html> Acesso em: 17 de janeiro de 2017.

ONU. BRASIL. Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. **A/RES/70/1**. Traduzido do inglês pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio) e revisado pela Coordenadoria-Geral de Desenvolvimento Sustentável (CGDES) do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Última edição em 11 de fevereiro de 2016. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil\\_Amigo\\_Pesso\\_Idosa/Agenda2030.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil_Amigo_Pesso_Idosa/Agenda2030.pdf) Acesso em: 22 de novembro de 2023.

PARANÁ. **Lei n.º 16.751** - 29 de dezembro de 2010. Institui, no âmbito do Sistema Estadual de ensino fundamental e médio, a merenda escolar orgânica. Curitiba, 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.211**. Regulamenta a Lei nº 16.751, de 29 de dezembro de 2010, que institui a alimentação escolar orgânica no âmbito do sistema estadual de ensino fundamental e médio. Curitiba, 2020.

PATTON, M. **Qualitative evaluation and research methods**. Beverly Hills, CA: Sage, 1990.

PEIXINHO, A. M. (2011). **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de SP, SP. Disponível em: <http://repositorio.unifesp.br/handle/11600/22990> Acesso em: 06 de abril de 2022.

PEREIRA, W.R. MARQUES, D.J. BIANCHINI, H.C. Aquisição de hortaliças pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 36, n. 2, e26460, maio./ago. 2019  
DOI: <https://doi.org/10.35977/0104-1096.cct2019.v36.26460>

PERIN, G. et al. **A evolução do programa de aquisição de alimentos (PAA): uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2021.

PLEIN, C. **Os mercados da pobreza ou a pobreza dos mercados? as instituições no processo de mercantilização da agricultura familiar na microrregião de Pitanga, PR**. 2012. 266 f. Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS. 2012).

PLOEG, J D. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008.

PENSSAN – Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar . **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil** [livro eletrônico]: II VIGISAN : relatório final. SP, SP : Fundação Friedrich Ebert. 2022. ISBN 978-65-87504-50-6

RICHARDSON, R. J., **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. - 14. reimpr. - SP Atlas, 2012. ISBN 978-85-224-2111-4

RODRIGUES, W. SANTOS, N. S. S. Desenvolvimento territorial no Brasil: uma análise a partir da concepção teórica de Karl Polanyi. **Revista Interações**, Campo Grande, MS, v. 19, n. 1, p. 119-135, jan./mar. 2018.

SARAIVA, E. B. *et al.* Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v.18, n.4, p.927-935, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400004>

SIGPC. **Sistema de Gestão de Prestação de Contas**. Disponível em: <https://www.fn-de.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar> Acesso em: 02 de fevereiro de 2016.

SCHABARUM, J. C. Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em municípios do estado do Paraná: tipos de alimentos fornecidos e preços praticados. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Programa de Pós-Graduação em Mestrado em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável - PPGADR , 2017.

SCHABARUM, J. C.; TRICHES, R. M. Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar em Municípios Paranaenses: análise dos produtos comercializados e dos preços praticados. **RESR**, Piracicaba/SP, v. 57, n. 01, p. 049-062, jan./mar. 2019. DOI: <https://doi.org/10.48075/igepec.v26i1.27059>

SCHABARUM, J. C.; PLEIN, C.; BASSO, D. O papel do cooperativismo no programa nacional de alimentação escolar no município de Guarapuava – PR. **Informe GEPEC**, [S. l.], v. 26, n. 1, p. 313–329, 2022. DOI: 10.48075/igepec.v26i1.27059. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/27059>.

SCHNEIDER, S.; ESCHER, F. A contribuição de Karl Polanyi para a sociologia do desenvolvimento rural. **Sociologias**, Porto Alegre , v. 13, n. 27, p. 180-219, Aug. 2011. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222011000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222011000200008&lng=en&nrm=iso)>. access on 26 Sept. 2020.

SCHNEIDER, S. Mercados e agricultura familiar. *In*: MARQUES, Flávia Charão; CONTERATO, Marcelo Antônio; SCHNEIDER, Sergio (Orgs.). **Construção de mercados e agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. pp. 93-140.

SCHNEIDER, G. Linha do tempo: A história da alimentação escolar. *In*: **Dossiê Sistemas Alimentares: Fome, corporações e alternativas**. Fase. 2021

SEAB – Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento. DERAL - Departamento de Economia Rural. **Valor bruto da produção 2021**. Análise dos Resultados Preliminares. 01 de julho de 2022. Disponível em: [https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento](https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento)

[/2022-07/VBP%202021%20an%C3%A1lise%20preliminar\\_0.pdf](#) Acesso em: 28 de abril de 2023.

SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho. Governo do Estado de SP. Secretaria de Economia e Planejamento. **Região Administrativa de Presidente Prudente**. Publicação integrante do Diagnóstico para Ações Regionais da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de SP. FOCO. 2010.

SILVA, A. C. Ética e política. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**. n. 5. v. 23. p. 87-107, 1995. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8849/10401> Acesso em: 16 de novembro de 2022.

SILVA, S. P. Entre deslocamentos e sedimentações: trajetória de institucionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Jornal de Políticas Educacionais**. v. 15, n. 18. Abril de 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v15i0.78619>

SILVA, S. P. Trajetória e padrões de mudança institucional no programa nacional de alimentação escolar. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Brasília: Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9523/1/td\\_2529.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9523/1/td_2529.pdf) Acesso em: 25 de abril de 2023.

SILVA, S. P.; SAMBUICHI, R. H. R.; ALVES, F.; CIRÍACO, J. da S. **Produtos da agricultura familiar na alimentação escolar e sua contribuição para a segurança alimentar e nutricional no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. 36p.: il. (Texto para Discussão, n. 2934). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2934-port>

SOARES, P. *et al.* Programa Nacional de Alimentação Escolar como promotor de Sistemas Alimentares Locais, Saudáveis e Sustentáveis: uma avaliação da execução financeira. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 12, p. 4189–4197, dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-812320182312.25582016>

SONNINO, R. BASSINELLO, T. L. LOZANE, C. School Feeding Programmes: addressing the challenges of sustainable development. In: **Alimentação escolar - construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento**. TEO, C. R. P. A.; TRICHES, R. M. (Orgs.). Chapecó (SC): Argos, 2016. P. 89-110.

SOUZA, M. **Atividades não agrícolas e desenvolvimento rural no Estado do PR**. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Agrícola. Campinas, SP: [s.n.], 2000.

SOUZA, P. C. **Políticas públicas e desenvolvimento rural na região de Presidente Prudente**: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas. 2012. xxiii, 274 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2012. Available at: <<http://hdl.handle.net/11449/105008>>.

STEFANINI, M. L. R. **Merenda escolar**: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança. SP. 1998. p.164. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Faculdade de Saúde Pública de SP.

STURION, G. L. **Programa de alimentação escolar**: avaliação do desempenho em dez municípios brasileiros. 2002. 269p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia de Alimentos, Campinas, SP. DOI: <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2002.269817>

SWINBURN, Boyd A. et al. The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report. **The Lancet**, [s. l.], v. 393, n. 10173, p. 791-846, 23 fev. 2019. DOI [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)32822-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32822-8).

TAGLIETTI, R. L.; TEO, C. R. P. A.; VIEIRA, G. A. Grau de processamento de alimentos provenientes da agricultura familiar para a alimentação escolar. *In*: **Congresso Internacional em Saúde**. 2019.

TEO, C.R.P.A. BACCARIN, J.B. TRICHES, T.M. LUTINSKI, J.A. TAGLIETTI, R.L. Aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar em Santa Catarina, 2012-2014. *REVISTA GRIFOS* - n. 47 – 2019. DOI: <https://doi.org/10.22295/grifos.v28i47.4653>

TERNOSKI, S., GAZOLLA, M., JUNIOR MARINI, M., & PERONDI, M. Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional: a relação entre os repasses públicos e o desenvolvimento brasileiro. **Desenvolvimento em Debate**, 8(2), 109-139. 2021 <http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmv.2.009>

THIES, V. F.; CONTERATO, M. A.; LOPES, I. D.; AMARAL, V. R. do . A participação da agricultura familiar nas compras para a alimentação escolar do Rio Grande do Sul: uma análise segundo a regionalização dos COREDES. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, [S. l.], v. 10, p. 1351–1376, 2020. DOI: <https://doi.org/10.24302/drd.v10i0.3162>

TRICHES; BACCARIN, J. G; FIGUEREDO, O. A. T; FUHR, A. L; MOSSMANN, M. P; SILVA, D. B. P; HACKLER, D; TEO, C. R. P. A. Dificuldades e recursos de superação mobilizados por atores sociais na aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar nos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. *In*: CASSARINO, J. P. (Org). **Abastecimento alimentar e mercados institucionais**. Chapecó: Editora da UFFS. 2018. 322 p.

TRICHES, R. M; SIMONETTI, M. G.; CASSARINO, J. P.; BACCARIN, J. G.; TEO, C. R. P. A. Condicionantes e limitantes na aquisição de produtos da agricultura familiar pelo Programa de Alimentação Escolar no estado do Paraná. **Redes**. v. 24, n. 1, p. 118-137, 2019.

TRICHES, R. M.; SILVESTRI, F. Adequação das Chamadas Públicas para Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar. **Desenvolvimento em Questão**, [S. l.], v. 16, n. 44, p. 233–259, 2018. DOI: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2018.44.233-259>.

TRICHES, R.M; **Reconectando a produção ao consumo**: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) PGDR/UFRGS, Porto Alegre, 2010.

TROIAN, A.; BREINTENBACH, R. O Programa Nacional de Alimentação Escolar em Santana do Livramento (RS): Desafios para a Adequação à Lei dos 30%. **Redes**, v. 25, n. 2, p. 570-589, 25 de maio de 2020. DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v25i2.14848>

TURPIN, M.H. A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional. 2008. 160p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. DOI: <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2008.428859>

\_\_\_\_\_. A Alimentação Escolar como Fator de Desenvolvimento Local por meio do Apoio aos Agricultores Familiares. *In*: **Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. Porto Alegre, 26 a 30 de julho de 2009.

VIEIRA, G. A.; TEO, C. R. P. A.; LUTINSKI, J. A.; TAGLIETTI, R. L. Aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar no estado de Santa Catarina no período de 2015 a 2017. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [S. l.], v. 19, n. 1, 2023. DOI: <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v19i1.5177>

Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise em Saúde e Vigilância de Doenças Não Transmissíveis. *Vigitel Brasil 2019 : vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico : estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2019*. Departamento de Análise em Saúde e Vigilância de Doenças não Transmissíveis. – Brasília : 2020. 137. : il. ISBN 978-85-334-2765-5.

WILKINSON, J. Sociologia econômica e o funcionamento dos mercados. **Ensaio FEE**, v. 23, n. 2, p. 805-825, 2002.

WILKINSON, J. Sociologia econômica e funcionamento dos mercados: *inputs* para analisar os micro e pequenos empreendimentos agroindustriais do Brasil. *In*: . **Mercados redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 200S. pp. 85-104



*Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação*

**CONEP em 04/08/2000**

**Comitê de Ética em Pesquisa – CEP**

## **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE**

Título do Projeto: O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO E A COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: AVANÇOS E LIMITES

Certificado de Apresentação para Apreciação Ética – “CAAE” n.º 67009423.3.0000.0107

Pesquisador para contato: Joseane Carla Schabarum

Telefone: (42) 99905-0289

Endereço de contato (Institucional): Rua Pernambuco, 1777 - Bloco III – 4.º  
Piso - Sala 42 - C.P. 91 - 85960-000 - Marechal Cândido Rondon – PR.

*E-mail:* joseane.schabarum@unioeste.br

Convidamos você a participar de uma pesquisa sobre O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO E A COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: AVANÇOS E LIMITES. Os objetivos estabelecidos são compreender a construção institucional das políticas públicas de alimentação escolar e agricultura familiar; caracterizar a aquisição de gêneros alimentícios, recursos gastos, tipo de produtos adquiridos, orgânicos e/ou agroecológicos e aos valores pagos aos agricultores nos diferentes estados brasileiros; verificar a adequação dos estados brasileiros quanto ao cumprimento do artigo 14 da Lei 11.947/2009e compreender as principais potencialidades e/ou frustrações do processo de aquisição de alimentos da agricultura familiar e orgânicos e/ou agroecológicos e têm o

propósito de compreender o processo de institucionalização e efetivação do artigo 14 do Programa Nacional de Alimentação Escolar a fim compreender os principais gargalos do processo de aquisição de alimentos da agricultura familiar e orgânico e/ou agroecológicos contribuindo para a eficiência e melhoria do Programa nos municípios. Para isso você será submetido a uma série de perguntas em entrevista presencial (gravada), você não terá gastos, pois os pesquisadores se deslocarão até você. No entanto, a pesquisa poderá causar a você algum constrangimento ou desconforto nas respostas, mas nós, pesquisadores, asseguramos o total sigilo quanto à origem das informações.

Se ocorrer algum transtorno, decorrente de sua participação em qualquer etapa desta pesquisa, nós, pesquisadores, providenciaremos acompanhamento e a assistência imediata, integral e gratuita. Havendo a ocorrência de danos, previstos ou não, mas decorrentes de sua participação nesta pesquisa, caberá a você, na forma da Lei, o direito de solicitar a respectiva indenização.

Também você poderá, a qualquer momento, desistir de participar da pesquisa sem qualquer prejuízo. Para que isso ocorra, basta informar, por qualquer modo que lhe seja possível, que deseja deixar de participar da pesquisa e qualquer informação que tenha prestado será retirada do conjunto dos dados que serão utilizados na avaliação dos resultados.

Você não receberá e não pagará nenhum valor para participar deste estudo, no entanto, terá direito ao ressarcimento de despesas decorrentes de sua participação.

Nós, pesquisadores, garantimos a privacidade e o sigilo de sua participação em todas as etapas da pesquisa e de futura publicação dos resultados. O seu nome, endereço, voz e imagem nunca serão associados aos resultados desta pesquisa, exceto quando você desejar. Nesse caso, você deverá assinar um segundo termo, específico para essa autorização e que deverá ser apresentado separadamente deste.

As informações que você fornecer serão utilizadas exclusivamente nesta pesquisa. Caso as informações fornecidas e obtidas com este consentimento sejam consideradas úteis para outros estudos, você será procurado para autorizar novamente o uso.

Este documento que você vai assinar contém três (03) páginas. Você deve vistar (rubricar) todas as páginas, exceto a última, onde você assinará com a mesma assinatura registrada no cartório (caso tenha). Este documento está sendo apresentado a você em duas vias, sendo que uma via é sua. Sugerimos que guarde a sua via de modo seguro.

Caso você precise informar algum fato ou decorrente da sua participação na pesquisa e se sentir desconfortável em procurar o pesquisador, você poderá procurar pessoalmente o Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da UNIOESTE (CEP), de segunda a sexta-feira, no horário de 08h às 15h30min, na Reitoria da UNIOESTE, sala do Comitê de Ética, PRPPG, situado na rua Universitária, 1619 – Bairro Universitário, Cascavel – PR. Caso prefira, você pode entrar em contato via Internet pelo *e-mail*: [cep.prppg@unioeste.br](mailto:cep.prppg@unioeste.br) ou pelo telefone do CEP que é (45) 3220-3092.

Declaro estar ciente e suficientemente esclarecido sobre os fatos informados neste documento.

Nome do sujeito de pesquisa ou responsável:

\_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Eu, Joseane Carla Schabarum, declaro que forneci todas as informações sobre este projeto de pesquisa ao participante (e/ou responsável).

Assinatura do pesquisador: \_\_\_\_\_

Cascavel, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_\_\_.



## ANEXO 01

Roteiro de entrevista de pesquisa de Doutorado de Joseane Carla Schabarum intitulada como O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO e a compra da Agricultura Familiar PARA O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: avanços e limites

### Entrevista adaptada de TRICHES (2010)

#### Entrevista com gestores (nutricionista, secretário de educação e agricultura, prefeito, setor de compras)

##### I - Identificação

Local:

Nome:

Função:

Cargo que executa:

Tempo de atuação:

##### II - Quem foram os atores que iniciaram o movimento, quais foram suas motivações e o papel de cada um na construção dessa iniciativa:

- 1) Como iniciou o processo para a compra de alimentos para a alimentação escolar da agricultura local?
- 2) Quem foram os atores responsáveis pelo movimento?
- 3) Considera algum ou alguns atores, instituições como líderes (que tiveram a capacidade de angariar esforços em torno desse objetivo)?
- 4) Quais as preocupações ou motivações para deflagarem esse processo? (preocupações econômicas, preocupações com a qualidade dos alimentos, com a saúde dos escolares, com o preço dos produtos, com a agricultura, com o ambiente, com a cultura alimentar)
- 5) Qual o seu envolvimento na elaboração ou no desenvolvimento da proposta?
- 6) Houve algum planejamento ou diagnóstico inicial para tal processo ocorrer?

##### III - Dificuldades e as estratégias e práticas para superação; locais de encontro, discussão e trocas entre os atores; engajamentos e entendimentos comuns:

- 7) Quais foram (se existiram) ou são as dificuldades, ou barreiras em viabilizar a compra de gêneros alimentícios para a alimentação escolar da agricultura local? (custos, questões legais, vontade de mudar, falta de liderança, riscos em relação aos novos fornecedores, falta de conscientização e conhecimento, resistências)

- 8) Quais as formas encontradas para superação e para a mudança? (conscientização, diálogo, confiança, intersetorialidade)
- 9) Ocorreu uma atuação conjunta com outros atores da sociedade? Quem foram? Como e onde isso ocorreu?
- 10) As ações foram integradas e articuladas com avaliações conjuntas e redirecionando a ação quando necessário?
- 11) Houve uma conjunção entre os diversos setores – intersetorialidade (Secretarias, Departamentos e hierarquias) que ultrapassassem a especialização ou serviços específicos para um objetivo comum?
- 12) Como isso aconteceu entre as Secretarias e nos diversos níveis?
- 13) Você considera a legislação do PNAE clara e adequada para a execução do programa? Quais os principais problemas se eles existiram/existem?
- 14) O que você identifica como pontos positivos (para a alimentação escolar, desenvolvimento rural, economia) com a legislação do PNAE para aquisição de produtos da agricultura familiar?
- 15) O que você identifica como pontos negativos (para a alimentação escolar, desenvolvimento rural, economia) com a legislação do PNAE para aquisição de produtos da agricultura familiar?

**IV - Significados e discursos de legitimação dessas cadeias (além dos percebidos nas respostas acima):**

**(ideia e importância do PNAE)**

- 16) Qual a importância, papel da alimentação escolar para você?

**(resultados esperados)**

- 17) Quais os resultados (positivos ou negativos) que percebe ou que acredita virem a acontecer em relação a essa prática?

**(qualidade)**

- 18) Consideram os alimentos fornecidos pelos/as agricultores/as locais como de melhor qualidade ou diferenciados? Por quê?
- 19) O que considera como um alimento de qualidade ou diferenciado?

**Entrevista agricultores/as e suas organizações**

**Roteiro de entrevista com os produtores (agricultores/as familiares, associações, cooperativas):**

## **I - Identificação**

**Local:**

**Nome:**

**Função:**

**Cargo que executa:**

**Tempo de atuação:**

- 1) Breve descrição da propriedade: tamanho, número de pessoas envolvidas com o trabalho na propriedade e fora dela, principais atividades produtivas (vegetais, animais e de extrativismo) e fontes de renda da família; os rendimentos médios dessas atividades; as vias de comercialização; as diferentes combinações de atividades produtivas existentes na localidade; a destinação dada as diversas produções (consumo, venda, troca); histórico da família (êxodo rural, êxodo urbano);
- 2) Tempo de participação como fornecedor da alimentação escolar.
- 3) Quais produtos fornecem ou forneceram?

## **II - Quem foram os atores que iniciaram o movimento, quais foram suas motivações e o papel de cada um na construção dessa iniciativa:**

- 4) Como iniciou o processo para a compra de alimentos para a alimentação escolar da agricultura locais?
- 5) Quem foram os atores responsáveis pelo movimento?
- 6) Considera algum ou alguns atores ou instituições como líderes (que tiveram a capacidade de angariar esforços em torno desse objetivo)?
- 7) Por que os/as agricultores/as se interessaram (preocupações, interesses ou motivações) em fornecer gêneros para a alimentação escolar (preocupações econômicas, falta de mercado, preocupações com a qualidade dos alimentos que os escolares consomem, cultura alimentar)?
- 8) Qual o seu envolvimento na elaboração ou no desenvolvimento da proposta?
- 9) Houve algum planejamento ou diagnóstico inicial para tal processo ocorrer?

## **III - Dificuldades e as estratégias e práticas para superação; locais de encontro, discussão e trocas entre os atores; engajamentos e entendimentos comuns:**

- 10) Quais foram (se existiram) as dificuldades, ou barreiras em viabilizar a venda de gêneros alimentícios para a alimentação escolar (questões legais de formalização, condições financeiras, burocracia do processo, competição, quantidade e/ou qualidade do produto, logística, falta de cooperação entre os/as agricultores/as e de entidades de representação, falta de assistência técnica, resistências do poder público, pouco reconhecimento das autoridades, falta de diálogo)?

11) Quais as formas encontradas para superação e para a mudança (cooperação, associação, participação em Conselhos, assistência técnica, modificação e/ou diferenciação das práticas produtivas, formalização, acesso a créditos, acesso a outros serviços públicos)?

12) Ocorreu uma atuação conjunta com outros atores da sociedade? Quem foram? Como e onde isso ocorreu?

13) As ações foram integradas e articuladas com avaliações conjuntas e redirecionando a ação quando necessário?

IV - Significados e discursos de legitimação dessas cadeias (além dos percebidos nas respostas acima):

**(ideia e importância do PNAE)**

14) Qual a importância, papel da alimentação escolar para você?

**(relação consumidores e qualidade)**

15) Qual sua relação com o PNAE e com a comunidade escolar?

16) Há trocas e diálogos constantes? Como isso ocorre?

17) Há confiança na relação e nos produtos fornecidos? Por quê?

18) Já houve algum problema? Qual? Como foi resolvido?

19) Percebeu mudanças em relação aos consumidores? (valorização dos produtos fornecidos, ampliação do consumo, do mercado e das vendas)

20) Houve mudanças na forma de produzir, na quantidade produzida, na diversificação dos produtos em função desse mercado? Quais?

21) Existem diferenças relacionadas ao tipo de produtos que fornecem às escolas (cultivo ecológico, receitas ou formas artesanais de produção, etc.)?

22) Se existem diferenças, isso favoreceu ou facilitou o acesso a esse mercado e agregou valor ao produto?

23) Consideram os alimentos que produzem e que abastecem a merenda escolar como de melhor qualidade? Por quê?

**(resultados - produção)**

25) Quais os impactos desse mercado na renda da propriedade?

26) Na manutenção da família no meio rural?

27) No investimento na produção?

28) Como vê esse mercado? O que é bom e o que pode melhorar?