

## **Relatório de Avaliação**

# **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**

**Ciclo 2020**

# CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

## COMITÊ DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE GASTOS DIRETOS

Ciclo CMAP  
2020

**Política avaliada**  
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

**Coordenador da avaliação**  
Secretaria de Orçamento Federal (SOF)

**Executores da avaliação**  
Secretaria de Orçamento Federal (SOF)  
Controladoria-Geral da União (CGU)  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

**Colaboração**  
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

**Informações:**  
Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria  
Telefone: (61) 3412-2358/2360

**Home Page:**  
<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/>

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo deste relatório desde que mencionada a fonte.

## Lista de Tabelas

|   |     |
|---|-----|
| <b>Tabela 3.1</b> - Cálculo do repasse: valores por categoria.....  | 53  |
| <b>Tabela 3.2</b> - Repasses financeiros do PNAE em 2018.....   | 54  |
| <b>Tabela 4.1</b> - Perfil orçamentário do FNDE .....   | 57  |
| <b>Tabela 4.2</b> - Valor despendido por aluno atendido.....  | 59  |
| <b>Tabela 6.1</b> - Itens de Despesas com Fornecimento de Alimentação Escolar do DF, 2019.....  | 87  |
| <b>Tabela 6.2</b> - Distribuição dos Grupos INSE .....  | 88  |
| <b>Tabela 8.1</b> - Recursos repassados e devolvidos no âmbito do PNAE (Escolas Federais) .....   | 127 |
| <b>Tabela 8.2</b> - Pareceres dos conselhos extraídos do Sistema Sigecon .....  | 133 |
| <b>Tabela 8.3</b> - Extrato de respostas aos questionários vinculados aos pareceres que concluíram pela aprovação das contas entre 2011 e 2018..... | 134 |
| <b>Tabela 8.4</b> - Avaliações registradas no ePNAE .....   | 137 |
| <b>Tabela 8.5</b> - Visitas por Estado .....  | 138 |
| <b>Tabela 8.6</b> - Situação x Executor da visita .....   | 138 |
| <b>Tabela 9.1</b> - Distribuição temporal dos artigos identificados para a pesquisa bibliométrica .....   | 152 |
| <b>Tabela 9.2</b> - Principais periódicos identificados por número de artigos selecionado.....  | 152 |
| <b>Tabela 9.3</b> - Principais palavras-chave identificadas por número de artigos selecionados..  | 154 |
| <b>Tabela 9.4</b> - Assuntos principais de pesquisa e suas referências .....  | 155 |

## Lista de Quadros

|  |     |
|--|-----|
| <b>Quadro 1-1</b> - Perguntas de pesquisa da avaliação do PNAE definidas no Plano de Trabalho  | 11  |
| <b>Quadro 2-1</b> - Recomendações para construção da árvore do problema.....                   | 22  |
| <b>Quadro 3-1</b> - Responsabilidades das Entidades Executoras - EExs .....                    | 49  |
| <b>Quadro 3-2</b> - Fórmula de cálculo dos repasses do PNAE .....                              | 52  |
| <b>Quadro 5-1</b> - Concepções teóricas sobre equidade .....                                   | 71  |
| <b>Quadro 5-2</b> - Mensuração da desigualdade na educação.....                                | 73  |
| <b>Quadro 6-1</b> - Possíveis Despesas Envolvidas no Fornecimento de Alimentação Escolar ..... | 86  |
| <b>Quadro 8-1</b> - Sistemas em uso para a alimentação escolar e objetivos da ferramenta ..... | 108 |
| <b>Quadro 8-2</b> - Critérios de avaliação in loco do PNAE. ....                               | 114 |
| <b>Quadro 8-3</b> - Argumentos de pesquisa para consulta ao Tesouro Gerencial .....            | 126 |
| <b>Quadro 9-1</b> - Critérios iniciais de busca para pesquisa bibliométrica .....              | 151 |
| <b>Quadro 11-1</b> - Achados e recomendações .....   | 244 |

## Lista de Gráficos

|  |     |
|--|-----|
| <b>Gráfico 2.1</b> - Variação da População do Brasil por faixa etária.....   | 30  |
| <b>Gráfico 2.2</b> - Variação da população entre 2020 e 2040 (por faixa etária e região).....  | 31  |
| <b>Gráfico 2.3</b> - Matrículas nas etapas do ensino básico e População na faixa etária equivalente.<br>.....  | 32  |
| <b>Gráfico 2.4</b> - Taxa líquida de matrícula na rede pública entre 2010 e 2020 (por região).....   | 34  |
| <b>Gráfico 2.5</b> - Matrículas observadas e estimadas entre 2010 e 2030.....  | 36  |
| <b>Gráfico 2.6</b> - Boxplot dos componentes da Receita da Educação.....   | 38  |
| <b>Gráfico 4.1</b> - Perfil orçamentário do FNDE em 2020.....  | 57  |
| <b>Gráfico 4.2</b> - Recursos orçamentários alocados no PNAE, 2010-2021.....   | 58  |
| <b>Gráfico 4.3</b> - Alunos atendidos pelo programa (em milhões).....  | 59  |
| <b>Gráfico 4.4</b> - Cenários de elevação dos gastos do PNAE.....  | 61  |
| <b>Gráfico 4.5</b> - Despesas discricionárias do governo central (2010 a 2020).....  | 64  |
| <b>Gráfico 4.6</b> - Despesas discricionárias do MEC (2010 a 2020).....  | 65  |
| <b>Gráfico 4.7</b> - MEC: Despesas Primárias Obrigatórias e Discricionárias (em %).....  | 65  |
| <b>Gráfico 4.8</b> - MEC: despesas discricionárias por agregador (exercício de 2020)......   | 66  |
| <b>Gráfico 4.9</b> - Despesa discricionária do MEC desagregada.....  | 68  |
| <b>Gráfico 6.1</b> - Participação do PNAE no VAAT dos entes em 2020.....   | 82  |
| <b>Gráfico 6.2</b> - Histograma do VAAT dos entes em 2020.....   | 83  |
| <b>Gráfico 6.3</b> - Curvas de Concentração da distribuição do PNAE.....   | 84  |
| <b>Gráfico 6.4</b> - Participação do PNAE nas despesas municipais com alimentação escolar em 2018<br>.....   | 85  |
| <b>Gráfico 6.5</b> - Concentração de escolas de acordo com o grupo INSE e com o VAAT do município<br>.....   | 89  |
| <b>Gráfico 6.6</b> - Cenários de redistribuição dos recursos do PNAE pela regra do Fundeb (2030)<br>.....  | 91  |
| <b>Gráfico 6.7</b> - Quantidade e localização dos municípios que se beneficiariam em cenários de<br>redistribuição dos recursos do PNAE pela regra do Fundeb (2030)..... | 92  |
| <b>Gráfico 7.1</b> - Consumo de merenda escolar no Brasil.....   | 99  |
| <b>Gráfico 7.2</b> - Distribuição do consumo de merenda escolar na Amostra 2 da PeNSE.....   | 100 |
| <b>Gráfico 7.3</b> - Percentual de alunos do 9º ano do ensino fundamental de escola pública que<br>indicaram consumir merenda escolar por Estado.....                    | 100 |
| <b>Gráfico 7.4</b> - Probabilidade prevista de consumir merenda escolar dos alunos de escolas<br>públicas.....   | 103 |
| <b>Gráfico 9.1</b> - Evolução da produção bibliográfica sobre agricultura familiar identificada por<br>tipo de abordagem metodológica.....                               | 153 |

## Lista de Figuras

|   |     |
|---|-----|
| <b>Figura 2-1</b> - Estrutura da árvore de problema.....  | 19  |
| <b>Figura 2-2</b> - Componentes da árvore de problema .....                                     | 21  |
| <b>Figura 2-3</b> - Árvore de Problema do PNAE: versão simplificada .....                       | 25  |
| <b>Figura 3-1</b> - Atores envolvidos no repasse de recursos do PNAE.....                       | 50  |
| <b>Figura 6-1</b> - Trecho da árvore de problemas do PNAE .....                                 | 95  |
| <b>Figura 9-1</b> - Nuvem de palavras por frequência nos resumos dos artigos selecionados ..... | 155 |

## Lista de Boxes

|   |    |
|---|----|
| <b>Boxe 1.1</b> - O que é o PNAE? .....   | 13 |
| <b>Boxe 3.1</b> - O que as instituições pensam sobre a sistemática de financiamento do PNAE? .. | 55 |
| <b>Boxe 4.1</b> - Cálculo do mínimo constitucional da educação .....                            | 62 |
| <b>Boxe 4.2</b> - O dilema das despesas discricionárias .....                                   | 66 |
| <b>Boxe 4.3</b> - Despesas MDE X Não-MDE .....  | 68 |
| <b>Boxe 5.1</b> - Como pensar o PNAE pela perspectiva da equidade? .....                        | 72 |

## Sumário

|   |           |
|---|-----------|
| Lista de Tabelas.....   | 3         |
| Lista de Quadros .....  | 4         |
| Lista de Gráficos.....  | 5         |
| Lista de Figuras.....   | 6         |
| Lista de Boxes.....   | 7         |
| Sumário .....   | 8         |
| <b>1 Introdução.....</b>  | <b>11</b> |
| <b>2 Perspectiva metodológica .....</b>                                       | <b>16</b> |
| 2.1 Desenho do PNAE sob a visão pluralista.....                               | 16        |
| 2.2 Monitoramento, Avaliação e Controle Social .....                          | 17        |
| 2.3 Revisão de Literatura .....   | 18        |
| 2.3.1 Análise Bibliométrica .....   | 18        |
| 2.4 Árvore do Problema .....  | 19        |
| 2.4.1 Árvore do problema: aspectos metodológicos .....                        | 19        |
| 2.4.2 Árvore de problema: aplicação ao PNAE.....                              | 23        |
| 2.5 Construção de Cenários .....  | 26        |
| 2.5.1 Cenários fiscais e orçamentários.....                                   | 27        |
| 2.5.2 Metodologia da projeção de matrículas e dos valores do novo Fundeb..... | 28        |
| 2.6 Realização de entrevistas.....  | 39        |
| 2.7 Propensão ao Consumo da Alimentação Escolar.....                          | 41        |
| <b>3 Modelo de financiamento do PNAE.....</b>                                 | <b>42</b> |
| 3.1 Papel da União no financiamento da alimentação escolar .....              | 42        |
| 3.2 PNAE: instrumentos e estratégias .....                                    | 44        |
| 3.3 Caráter descentralizado do PNAE .....                                     | 45        |
| 3.4 Análise do modelo de financiamento .....                                  | 47        |
| 3.5 Modalidades de operacionalização do PNAE.....                             | 50        |
| 3.6 Forma de cálculo do valor de repasse .....                                | 51        |
| <b>4 Perfil orçamentário da despesa de alimentação escolar .....</b>          | <b>56</b> |
| 4.1 Perfil orçamentário do FNDE .....   | 56        |
| 4.2 Perfil orçamentário do PNAE .....   | 57        |
| 4.3 Projeção dos gastos do PNAE.....  | 60        |
| 4.4 Dilemas Orçamentários.....  | 61        |
| <b>5 Noção de equidade aplicada ao PNAE.....</b>                              | <b>71</b> |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 5.1      | Concepções teóricas sobre equidade .....  | 71         |
| 5.2      | Efetividade do modelo de financiamento: perspectiva da equidade.....  | 75         |
| 5.3      | PNAE como instrumento de equidade educacional .....   | 75         |
| <b>6</b> | <b>O PNAE: dinâmica federativa e equidade.....</b>  | <b>78</b>  |
| 6.1      | Evidências da Literatura .....  | 78         |
| 6.2      | Dimensão federativa do PNAE e equidade .....  | 80         |
| 6.3      | Suplementaridade das transferências do PNAE .....   | 84         |
| 6.4      | Equidade e qualidade no PNAE.....   | 88         |
| 6.4.1    | Equidade: alcançando os alunos mais pobres.....   | 88         |
| 6.4.2    | Qualidade: alimentação escolar <i>mais</i> adequada e <i>mais</i> saudável.....   | 94         |
| <b>7</b> | <b>Consumo da alimentação escolar .....</b>   | <b>98</b>  |
| 7.1      | PNAE: universalidade ou focalização? .....  | 101        |
| <b>8</b> | <b>Monitoramento, Avaliação e Controle Social no PNAE .....</b>   | <b>104</b> |
| 8.1      | Monitoramento do PNAE.....  | 104        |
| 8.1.1    | Escopo do Monitoramento e da Avaliação do PNAE .....  | 106        |
| 8.1.2    | Análise dos sistemas utilizados pelo FNDE para implementação do PNAE .....  | 108        |
| 8.1.3    | Apresentação do modelo vigente de monitoramento do PNAE pelo FNDE .....   | 112        |
| 8.1.4    | Indicadores-chave do modelo denominado de monitoramento <i>in loco</i> .....  | 114        |
| 8.1.5    | Problemas decorrentes da fragilidade do monitoramento do PNAE.....  | 116        |
| 8.2      | Processo Avaliativo do PNAE .....   | 117        |
| 8.2.1    | Planejamento da Avaliação do PNAE .....   | 117        |
| 8.2.2    | Indicadores-chave de progresso para os principais objetivos do PNAE .....   | 119        |
| 8.2.3    | Abrangência das pesquisas avaliativas do PNAE e internalização do conhecimento .....  | 120        |
| 8.3      | Controle Social do PNAE .....   | 121        |
| 8.3.1    | Conselho de Alimentação Escolar - CAE .....   | 122        |
| 8.3.2    | Falhas identificadas quanto ao Controle Social exercido pelo CAE .....  | 123        |
| 8.3.3    | Sistemas pertinentes à execução do controle social.....   | 125        |
| 8.4      | Informações do PNAE relativas às escolas federais.....  | 126        |
| 8.4.1    | Recursos destinados à execução do PNAE transferidos para as escolas federais, bem como devolvidos por essas quando não utilizados, não são adequadamente divulgados | 126        |
| 8.4.2    | Falhas nos mecanismos voltados às prestações de contas pelas escolas federais   | 127        |
| 8.4.3    | Falta de transparência acerca dos recursos do PNAE executados pelas escolas federais e de participação social na execução dos recursos .....                        | 129        |
| 8.5      | Análise das bases de dados dos sistemas do FNDE para o PNAE .....   | 129        |

|  |            |
|--|------------|
| 8.5.1 Sigae – Sistema Integrado de Execução Financeira da Alimentação Escolar ...  | 129        |
| 8.5.2 Sigef – Sistema Integrado de Gestão Financeira .....   | 130        |
| 8.5.3 CAE Virtual – Conselho de Alimentação Escolar .....  | 131        |
| 8.5.4 Sigecon – Sistema de Gestão de Conselhos .....   | 132        |
| 8.5.5 Sigpnae – Sistema Integrado de Monitoramento do PNAE (Em desenvolvimento)  | 135        |
| 8.5.6 ePNAE .....  | 136        |
| 8.5.7 PNAE Monitora .....  | 138        |
| 8.5.8 Siope – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação...  | 140        |
| 8.5.9 Simec – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – Módulo<br>PAR (Cadastro de Nutricionistas).....                          | 140        |
| 8.5.10 SiGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas .....  | 141        |
| 8.6 Considerações Finais .....   | 147        |
| <b>9 Interfaces entre alimentação escolar e agricultura familiar.....</b>  | <b>149</b> |
| 9.1 Panorama da produção acadêmica sobre alimentação escolar e agricultura familiar<br>no Brasil.....  | 150        |
| 9.2 Categorias temáticas e conteúdo analítico.....   | 155        |
| 9.2.1 Compras públicas.....  | 156        |
| 9.2.2 Arranjos organizacionais e desenvolvimento local .....   | 159        |
| 9.2.3 Condições de abastecimento .....   | 161        |
| 9.2.4 Gestão pública educacional.....  | 163        |
| 9.2.5 Alimentação e saúde pública.....   | 165        |
| 9.2.6 Produção agroecológica e sustentabilidade.....   | 166        |
| 9.2.7 Cooperativismo e associativismo .....  | 168        |
| 9.2.8 Outras categorias.....   | 169        |
| 9.3 Considerações conclusivas.....   | 170        |
| <b>10 Dados gerais sobre aquisição de alimentos da agricultura familiar e seleção de<br/>municípios para a pesquisa qualitativa do PNAE.....</b> | <b>172</b> |
| 10.1 Apresentação e análise dos municípios selecionados.....   | 180        |
| 10.1.1 Bonfinópolis de Minas.....  | 181        |
| 10.1.2 Brasilândia de Minas .....  | 191        |
| 10.1.3 Ourém.....  | 199        |
| 10.1.4 Santa Izabel do Pará .....  | 207        |
| 10.2 Fatores de sucesso e entraves para inclusão da agricultura familiar no PNAE...214   |            |
| 10.2.1 Fatores de sucesso .....  | 215        |
| 10.2.2 Entraves para a inserção da Agricultura Familiar no PNAE .....  | 220        |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| 10.3      | Proposições.....  | 226        |
| 10.4      | Considerações finais .....                                      | 232        |
| <b>11</b> | <b>Conclusão .....</b>  | <b>235</b> |
| <b>12</b> | <b>Referências .....</b>  | <b>249</b> |
| <b>13</b> | <b>Anexos.....</b>  | <b>263</b> |
| 13.1      | ANEXO I – MODELOS DERIVADOS DA PENSE .....                      | 263        |
| 13.2      | ANEXO II – ÁRVORE DE PROBLEMA COMPLETA.....                     | 264        |
| 13.3      | ANEXO III – ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM A UNDIME .....          | 265        |
| 13.4      | ANEXO IV – ROTEIROS PARA AS ENTREVISTAS COM ATORES LOCAIS ..... | 270        |

## 1 Introdução

O propósito desta avaliação é examinar o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, de forma a compreender em que medida os objetivos pretendidos pelo programa estão sendo efetivamente alcançados. Por se tratar de um programa de grande relevância não apenas para o governo federal, mas também para os entes subnacionais, conhecê-lo em profundidade pode contribuir para identificar possíveis pontos de aperfeiçoamento, bem como para a proposição de estratégias orientadas à otimização dos recursos alocados.

É importante mencionar que esta avaliação se insere no segundo ciclo de avaliação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP. Esse produto é fruto de uma parceria entre a Secretaria de Orçamento Federal - SOF/ME, coordenadora da avaliação, a Controladoria-Geral da União - CGU e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, que atuaram como executores. Além disso, a avaliação contou com a importante colaboração do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, que forneceu suporte essencial em todas as fases do estudo, compartilhando valiosas informações e participando ativamente dos debates e discussões, bem como indicando material técnico relevante.

É oportuno descrever brevemente o processo de planejamento da avaliação. Sob a condução do CMAP, foram realizadas reuniões preliminares para a seleção dos participantes e a definição dos seus respectivos papéis. De forma a delinear o escopo e a abrangência, os objetivos da avaliação foram discutidos entre os participantes – com apoio e orientação das equipes técnicas do CMAP – e levaram à formulação de perguntas a serem respondidas.

As perguntas abordam aspectos importantes da política, ao mesmo tempo em que refletem também a *expertise* dos participantes do trabalho. Como se mostra a seguir, essas perguntas procuram retratar dimensões importantes da política – adequação do desenho, otimização alocativa, estruturação dos sistemas de monitoramento e avaliação e cumprimento das regras de agricultura familiar – e foram úteis na divisão de tarefas entre os participantes bem como na definição do conteúdo a ser abordado no relatório.

Conforme disposto no Plano de Trabalho encaminhado ao CMAP em 19/06/2020, o foco da avaliação concentrou-se em 4 (quatro) questões centrais de pesquisa. O Quadro abaixo apresenta as questões principais, bem como detalha as subquestões que foram escolhidas para orientar esta avaliação do PNAE.

**Quadro 1-1** - Perguntas de pesquisa da avaliação do PNAE definidas no Plano de Trabalho

| Perguntas de pesquisa   |
|---|
| <b>1. O desenho do PNAE (especialmente quanto ao modelo de financiamento, grau de focalização, distribuição de responsabilidades/competências e estrutura de incentivos) é adequado para a promoção dos seus objetivos?</b> |
| 1.1. Como o PNAE se enquadra nas políticas de descentralização de recursos empreendidas pelo governo federal?   |

|   |
|---|
| 1.2. Quais os critérios mais adequados para avaliar o nível de equidade na distribuição dos recursos do PNAE (Ex.: graus de vulnerabilidade alimentar de grupos populacionais específicos, capacidade de geração de receitas próprias)? |
| 1.3. Qual desenho pode ampliar o gasto equitativo por aluno sem impacto fiscal?   |
| <b>2. O desenho atual do PNAE promove a otimização dos recursos alocados?</b>   |
| 2.1. Os recursos repassados estão condizentes com o alcance do objetivo da política de ofertar refeições que cubram as necessidades nutricionais dos alunos durante o período letivo?   |
| 2.2. Uma vez que os recursos são destinados, exclusivamente, à aquisição de gêneros alimentícios, a política apresenta incentivos às melhores práticas de aquisição, com vistas a otimizar a alocação dos recursos?                     |
| 2.3. Qual o impacto das diferenças regionais nos resultados do programa obtidos pelos entes subnacionais (Ex.: diferenças no preço dos alimentos, dificuldades na aquisição dos produtos, diferentes condições econômicas dos alunos)?  |
| <b>3. Em que medida o sistema de monitoramento e avaliação do PNAE está adequadamente estruturado para produzir informações com vistas a retroalimentar os processos decisórios e assegurar o controle social das ações?</b>            |
| 3.1. Os modelos de monitoramento e de avaliação dispõem de processos, procedimentos e meios suficientes para assegurar o fornecimento de informações confiáveis, tempestivas e necessárias para a tomada de decisão?                    |
| 3.2. Em que medida os modelos de monitoramento e de avaliação contribuem para a identificação de oportunidades efetivas de aprimoramento e correção dos rumos do Programa?  |
| 3.3. Em que medida a transparência e publicação das informações e dos dados do Programa fomentam o controle social?   |
| <b>4. Quais são as causas da heterogeneidade de implementação da regra da agricultura familiar verificada entre localidades com características e contextos socioeconômicos semelhantes?</b>  |
| 4.1. Que fatores relacionados à configuração agrícola e fundiária local interferem positiva ou negativamente na participação da agricultura familiar no PNAE?   |
| 4.2. Que características do arranjo institucional local interferem na maior ou menor aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar no âmbito do PNAE?   |

Fonte: Elaboração própria com base no plano de trabalho aprovado pelo CMAP.

Como a avaliação procurou enfrentar diversas questões, mostrou-se oportuno adotar um repertório mais amplo de perspectivas de análise. Assim, para responder às questões propostas, foram adotadas as seguintes abordagens metodológicas:

- **Legislação pertinente.** Com o intuito de conhecer o arcabouço normativo, foi mapeada a legislação que fornece respaldo ao PNAE – que inclui dispositivos constitucionais, leis ordinárias, resoluções, portarias –, o que possibilitou a identificação dos princípios, regras, critérios e procedimentos estabelecidos para o programa.

- **Revisão de literatura.** Para facilitar a compreensão do que já se conhece a respeito do PNAE, foram levantados estudos técnicos, textos acadêmicos e artigos científicos dedicados à análise da eficácia do programa em promover alimentação escolar satisfatória.
- **Árvore do problema.** De modo a identificar o problema central que se pretende combater por meio do programa, os participantes engajaram na construção de árvore do problema, procurando delinear as causas e consequências a ele associadas.
- **Análise dos dados.** Foram aplicadas várias técnicas de análise de dados para organizar as bases de dados disponibilizadas. Por meio delas, foi possível identificar fatores-chave no desempenho do programa, bem como estabelecer correlações entre variáveis.
- **Entrevistas.** Ao longo da avaliação, foram realizadas duas entrevistas – com a UNDIME e com o “Todos pela Educação” – que permitiram conhecer a visão de determinados atores sobre a importância do programa, bem como seus principais desafios e oportunidades. Também foram realizadas entrevistas com atores envolvidos na gestão do programa no âmbito local, que possibilitaram uma melhor compreensão da dinâmica da participação da produção da agricultura familiar no programa.

Este produto representa a consolidação de relatórios parciais redigidos pelos executores da avaliação, que foram submetidos à apreciação do CMAP. Dentro do possível, procurou-se estimular a crítica mútua dos participantes da avaliação, de forma a colher o maior número possível de ideias, sugestões e comentários capazes de enriquecer a versão consolidada do estudo.

Merece destaque o padrão de interação entre os envolvidos na avaliação, contribuindo com seus pontos de vista e suas perspectivas profissionais. Além da produção conjunta de relatórios, cabe enfatizar o importante processo de aprendizagem institucional decorrente da colaboração mútua entre os atores.

#### **Boxe 1.1 - O que é o PNAE?**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE tem por objetivo 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 o período letivo (Lei nº 11.947/2009, art. 4º).

O programa possibilita o fornecimento de alimentação escolar e a promoção de ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública – educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos –, matriculados em escolas públicas e em escolas filantrópicas e entidades comunitárias conveniadas com o poder público.

Adicionalmente, o programa tem relevante papel no apoio à agricultura familiar, já que 30% do valor transferido aos municípios deve ser destinado à aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, com diversidade de gêneros e produzidos em âmbito local.

Embora as questões estejam apresentadas em bloco, as respostas a elas associadas estão aparentes em diversas seções deste trabalho. Inicialmente, a seção 2 delinea as diversas ferramentas metodológicas que auxiliaram na construção dos argumentos e conclusões deste texto.

Em seguida, as seções 3 e 4 apresentam aspectos importantes do desenho do programa. Um dos pontos centrais desta avaliação refere-se à lógica de financiamento do PNAE. Assim, na seção 3 explicitam-se as regras, critérios e parâmetros que fixam os montantes a serem destinados ao programa. Para tanto, faz-se uma breve descrição da trajetória dos repasses federais. Além disso, destaca-se os diversos atores – União, entes federados, entidades executoras, Conselho de Alimentação Escolar – e o papel desempenhado por eles no financiamento dessa política.

Já na seção 4 aborda-se o perfil orçamentário do programa. Procura-se analisar as características orçamentárias do processo de execução do PNAE, ressaltando-se os dilemas de financiamento por meio de cenários e análises sobre a programação do MEC e FNDE. O uso de cenários permite explicitar como algumas mudanças no programa – por exemplo, reajustes pela inflação – têm efeitos diretos no aspecto fiscal, podendo afetar a oferta desta ou de outras políticas. Além disso, são apresentados alguns problemas típicos da discussão orçamentária, como os limites mínimos de gasto com educação – “mínimo constitucional” –, a diferenciação entre despesas tipo MDE – manutenção e desenvolvimento da educação – e não-MDE, e as despesas classificadas por agregadores.

Nas seções 5 e 6, exploram-se com maior profundidade os problemas apontados na questão de pesquisa nº 1 (ver Quadro 1.1). O centro da análise volta-se para o problema da equidade. As bases teóricas dessa discussão estão elencadas na seção 5. A análise de diversos padrões normativos – como igualdade de oportunidades (John Roemer), justiça como equidade (John Rawls), ênfase nas capacidades (Amartya Sen) e esferas de justiça (Michael Walzer) – permite vislumbrar diferentes possibilidades de distribuição dos recursos educacionais, assim como apontar consequências distintas em termos de equidade resultantes das opções feitas na política pública. Ao esmiuçar esses padrões normativos, estabelece-se o caminho para a análise empírica da distribuição dos recursos do programa, objeto da seção 6.

Na seção 6, a implementação do conceito de equidade ganha contornos empíricos. A seção contribui de maneira efetiva para responder aspectos das questões 1 e 2. Como o financiamento da alimentação escolar é compartilhado entre os governos federal, estadual e municipal, discute-se o tipo de arranjo federativo adotado e questiona-se sobre o caráter suplementar do programa. Observa-se que o PNAE é levemente regressivo em relação aos municípios e explicita-se que o programa não faz qualquer distinção entre o status social dos alunos, destacando-se que a parcela mais pobre desse grupo se concentra nos municípios com menores valores aluno ano disponíveis para investimento. Diante disso, simulam-se cenários nos quais os recursos do PNAE são redistribuídos entre os entes federados considerando questões de equidade e aspectos federativos.

Destaca-se que um dos subprodutos da avaliação, relacionado a esse tópico, foi a construção de um simulador de equidade do PNAE. Por meio da ferramenta *app shiny io*, apresenta-se um leque de opções ao usuário, indicando possibilidades alocativas e

evidenciando seus impactos sobre os níveis de equidade do programa. Em formato amigável e de fácil compreensão, essa ferramenta permite visualizar os dilemas orçamentários e fiscais associados à promoção de maior equalização da política.

Na seção 7, busca-se analisar o consumo da alimentação escolar. Embora não seja possível acessar diretamente se a alimentação está condizente com o alcance do objetivo da política de ofertar refeições que cubram as necessidades nutricionais dos alunos durante o período letivo, observa-se que determinados grupos têm maior propensão a consumir a alimentação escolar. Além disso, nota-se uma baixa adesão média aos alimentos fornecidos.

Além do foco na verificação da eficácia do desenho atual do PNAE e da adequação do modelo de financiamento, foram estudados também os métodos de monitoramento e avaliação do programa. Por meio de amplo levantamento das bases de dados, foram mapeados os principais sistemas de informação vigentes, bem como discutida a incorporação dessas informações ao processo decisório. Outro aspecto relevante residiu na compreensão do papel dos conselhos de alimentação escolar - CAE, bem como de suas possíveis limitações e necessidades de aperfeiçoamento.

O levantamento procurou traçar um diagnóstico da situação dos sistemas de monitoramento e avaliação, bem como verificar se eles atendem aos padrões estabelecidos pelo arcabouço vigente. Também foram feitas indicações sobre estratégias de melhoria que poderiam ser implementadas não apenas pelo FNDE, como órgão coordenador da política, mas também pelas entidades executoras.

Nas seções 9 e 10, analisa-se a participação da agricultura familiar no PNAE. Na seção 9, é traçado o estado da arte da produção acadêmica sobre o PNAE por meio de uma análise bibliométrica. A pesquisa identificou 272 artigos sobre o programa, dos quais 77 tratam da agricultura familiar. Estes foram classificados em oito categorias, dentre as quais compras públicas, arranjos organizacionais e desenvolvimento, condições de abastecimento. A análise explicita os desafios e os potenciais associados à inserção da agricultura familiar no PNAE e em mercados institucionais de maneira geral.

Na seção 10 realiza-se um estudo de caso comparativo a partir de entrevistas e depoimentos de atores governamentais e não-governamentais de quatro municípios brasileiros envolvidos na implementação do PNAE no âmbito local. A conjugação da visão dos atores locais permite identificar características determinantes da execução do programa, como a articulação entre poder público municipal e agricultores locais, a ação coordenada entre secretarias municipais – especialmente as de educação e de agricultura –, e a existência de múltiplas políticas de apoio ao agricultor – como crédito rural e assistência técnica – apresentadas pelos municípios com maior participação da agricultura familiar na composição da merenda escolar.

Ao final, são traçadas as conclusões da avaliação, procurando indicar respostas às questões formuladas no Plano de Trabalho, bem como apontar alguns possíveis pontos para o aprimoramento da política pública.

## 2 Perspectiva metodológica

O PNAE é um programa orientado ao financiamento da alimentação escolar instituído há várias décadas. Em virtude de sua longevidade, o programa já foi extensamente avaliado, não apenas internamente, pelo próprio FNDE, mas também por órgãos de controle como a CGU e o TCU, institutos de pesquisa como o IPEA e instituições acadêmicas. Em princípio, contudo, não parece haver posicionamento conclusivo sobre a efetividade do desenho adotado pelo programa.

O material disponível sobre o PNAE sugere uma perspectiva positiva, não obstante a existência de fragilidades e de possibilidades de aperfeiçoamento. Destaca-se que o programa tem sido historicamente ampliado para atender a públicos-alvo mais vulneráveis – como indígenas e quilombolas – e adaptado para incorporar avanços no campo nutricional – preocupação com qualidade da alimentação e padrão calórico das refeições – e abranger a dimensão econômica local – estabelecimento do mínimo de 30% do gasto associado à agricultura familiar.

Apesar desse reconhecimento sobre os méritos da política, as conclusões são menos óbvias quando se reflete sobre o papel do PNAE no quadro mais amplo da política educacional brasileira. Qual é a influência da alimentação sobre o desempenho escolar? A universalização da política é suficiente para promover maior equidade no acesso à educação? A presença da política implica em consumo pelos alunos? O monitoramento e avaliação são efetivos e se refletem em aprendizado para os atores institucionais? Quais lições de implementação a aplicação dos 30% da agricultura familiar podem promover? Essas não são questões fáceis de responder, especialmente em virtude do número de variáveis envolvidas.

Diante do desafio de entender facetas diversas do programa, este trabalho explorou um amplo ferramental de métodos de pesquisa. Foram utilizados tanto métodos qualitativos – entrevistas, construção de árvore do problema – como quantitativos – análise bibliométrica, construção de cenários, análise inferencial. Na presente seção, apresenta-se a metodologia adotada, bem como as justificativas subjacentes à escolha de cada um dos métodos de pesquisa utilizados.

### 2.1 Desenho do PNAE sob a visão pluralista

A avaliação tem como um dos seus objetivos analisar o desenho do PNAE. Nesses termos, procura incorporar resultados e achados de avaliações anteriores, ampliando o escopo do objeto estudado. Essa perspectiva abrangente de análise tem como fundamento a noção de que o desempenho da política é consequência de um conjunto de fatores que não são facilmente isoláveis, tais como: a) o modelo federativo adotado; b) a estratégia de financiamento; e c) o padrão de equidade perseguido e alcançado pela política.

A metodologia de pesquisa a ser aplicada na análise do desenho parte de uma perspectiva pluralista, aliando as abordagens quantitativa e qualitativa. Recortes baseados apenas em métricas estatísticas e econométricas podem gerar resultados precisos e fáceis de comunicar – ao próprio governo e à sociedade. Esses achados são relevantes, pois agregam-se ao volume de conhecimento existente sobre a política. Por isso, empreende-se o uso de

técnicas estatísticas para entender a dimensão empírica de equidade da distribuição dos recursos (seção 6.2) e do consumo da alimentação escolar (seção 7.1). Além dessa abordagem, busca-se incorporar uma análise mais ampla, que compreenda a reflexão sobre “o diagnóstico do acesso, dos recursos e processos, e dos resultados” do programa, conforme sugere Simielli (2015, p. 37).

Nesse sentido, o foco da avaliação do desenho aqui empreendida não se resume ao desempenho da política, mas também se preocupa com o acesso – quem é beneficiado pela alimentação escolar –, os recursos – como o fluxo de recursos financeiros é executado pelos estados e municípios –, os processos – se a governança da política é condizente com a complexidade do programa – e os resultados – se a alimentação escolar cumpre sua função de manter os alunos satisfatoriamente nutridos.

A opção pela perspectiva pluralista significa que é necessário enquadrar o debate sobre alimentação escolar dentro de um marco normativo e verificar empiricamente sua aplicação. Assim, sugere-se conjugar os indicadores e métricas de desempenho e elucidar: a) qual tem sido o diagnóstico de equidade utilizado para desenhar o PNAE; e b) se esse padrão de equidade pretende, prioritariamente, fortalecer a aprendizagem, a formação cívica, as capacidades e aptidões dos alunos ou a preparação para o mercado.

Destaca-se, por fim, que a avaliação não procura examinar essencialmente se o desenho da política é bom ou ruim, mas sim que tipo de implicações cada opção de equidade gera e como isso orientar a política pública. Visões mais robustas de equidade tendem a ser mais exigentes em relação à capacidade da política pública em neutralizar desigualdades pré-existentes. Por outro lado, percepções menos ambiciosas de equidade possuem pretensões mais suaves – não necessariamente condescendentes com padrões arraigados de desigualdade. Possíveis sugestões devem considerar as restrições financeiras, humanas, políticas, tecnológicas, gerenciais inerentes às políticas públicas. Como aponta a literatura, toda avaliação situa-se dentro de um contexto específico (PARKHURST, 2017), bem como se sujeita à dinâmica política particular na qual está inserida (WEISS, 1993).

## 2.2 Monitoramento, Avaliação e Controle Social

Enquanto a análise do desenho envolve aspectos de equidade, a verificação do monitoramento, da avaliação e do controle social busca compreender em que medida esses processos: a) apoiam-se em métodos, técnicas e modelos robustos e confiáveis; b) são capazes de fornecer informações úteis, tempestivas e fidedignas; c) possuem limitações ou fragilidades que suscitem necessidade de aperfeiçoamento; d) permitem verificar se os objetivos pretendidos pela política estão sendo atingidos; e e) baseiam-se em indicadores aptos a evidenciar o atingimento de metas previstas.

Do ponto de vista metodológico, evidenciar as questões anteriormente descritas exige entender os problemas levantados pela literatura e realizar a análise de um amplo conjunto de dados. Esse processo envolve:

- a) Verificar a consistência das bases de dados e dos sistemas estruturantes do FNDE;

- b) Debruçar-se sobre informações fornecidas pelo FNDE, como mapa estratégico, relatórios de gestão, resultados de auditorias internas, além de respostas às consultas feitas à entidade;
- c) Analisar a documentação de estudos feitos por instituições de pesquisa – como a Fundação Getúlio Vargas - FGV – e por consultorias contratadas;
- d) Revisitar relatórios e acórdãos expedidos por órgãos de controle da administração, como a própria CGU e o TCU;
- e) Examinar a legislação de respaldo do programa; e
- f) Revisitar estudos de avaliação realizados pelos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar – CECANEs.

## 2.3 Revisão de Literatura

Acessar o êxito de uma política pública como o PNAE depende do conhecimento de um conjunto de variáveis que envolvem atores distintos, legislações específicas e estratégias de atuação governamental diferenciadas. No entanto, essas dimensões não estão diretamente acessíveis ao analista. Por meio do levantamento da literatura é possível delimitar as variáveis chave que devem ser postas sob o escrutínio do avaliador. Ao longo do texto, há diversos pontos de revisão da literatura que apresenta os conhecimentos teóricos e empíricos correntes sobre os temas em análise. Esse método está presente na discussão dos temas de equidade (seção 5), na análise da dinâmica federativa (seção 6), no estudo do consumo de alimentação escolar (seção 7) e no debate sobre monitoramento e avaliação (seção 8). Destaca-se, no entanto, a análise bibliométrica efetuada na literatura referente à relação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar, referida no tópico 2.3.1.

### 2.3.1 Análise Bibliométrica

No caso da regra que estipula que 30% dos alimentos devem ser adquiridos pela agricultura familiar, a tentativa de identificar as causas da heterogeneidade na sua implementação foi feita com apoio de um método específico de revisão de literatura: a análise bibliométrica. Esse método prevê a utilização da estatística para analisar os padrões nas publicações acadêmicas, extraíndo informações relevantes dos resumos de artigos, dos seus autores, das revistas em que foram publicados, das principais palavras-chave e de como elas estão distribuídas entre os artigos.

A análise bibliométrica presente na seção 9.1 procurou inicialmente levantar o estado da arte da pesquisa relacionada ao tópico “alimentação escolar” nos repositórios acadêmicos. Foram identificados 272 artigos. Em uma segunda etapa, foram identificados, dentre esses, os artigos com tópicos ou referências a temas conexos à agricultura familiar, o que resultou em 77 artigos. Estes foram classificados em sete grupos de subtópicos e analisados pormenorizadamente. Dentre os achados, foi possível observar, por meio do número de publicações, o interesse crescente na compreensão da alimentação escolar associada à agricultura familiar.

## 2.4 Árvore do Problema

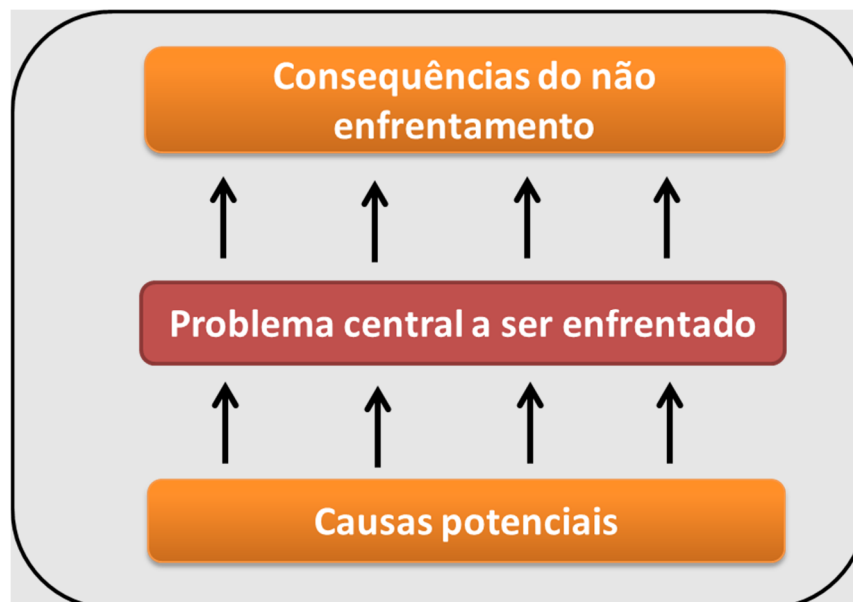
Uma das fases mais importantes da avaliação de políticas públicas é a análise de diagnóstico, na qual se pretende identificar o problema a ser combatido por meio de uma intervenção governamental. Há várias ferramentas disponíveis para facilitar a preparação do diagnóstico, dentre as quais se destaca a técnica conhecida como “árvore do problema” (Brasil, 2018: 106). Esta técnica foi utilizada para acessar o problema central a ser combatido pelo PNAE, conforme descrito a seguir.

### 2.4.1 Árvore do problema: aspectos metodológicos

A árvore do problema é uma técnica que procura mapear um problema existente na sociedade, identificando as possíveis causas responsáveis pelo seu surgimento e as consequências advindas do seu não enfrentamento. Na literatura, costuma ser apresentada por meio de um diagrama no qual o problema principal é destacado no centro – “tronco” –, colocando-se as causas potenciais abaixo – “raízes” – e as consequências acima – “folhas”.

Cohen e Martinez (2004: 114) definem árvore de problema como uma “técnica participativa que auxilia no desenvolvimento de ideias criativas para identificar o problema e organizar a informação coletada, gerando um modelo de relações causais que o explicam”. Uma de suas características é permitir “a identificação e a organização das causas e das consequências ou efeitos de um problema central”.

Figura 2-1 - Estrutura da árvore de problema.



Elaboração: SOF/ME.

O processo de construção da árvore do problema é essencialmente colaborativo. Os atores responsáveis pela avaliação reúnem-se e iniciam um diálogo por meio do qual são apresentadas diferentes visões sobre o problema central a ser enfrentado. Uma das formas de se estruturar o diálogo é por meio da ferramenta *brainstorming* – tempestade de ideias, cabendo aos participantes relatar suas opiniões à medida que forem ocorrendo. Costuma-se

recomendar que os órgãos responsáveis pela formulação e/ou implementação da política pública estejam presentes durante as discussões. Geralmente, os órgãos gestores possuem experiência acumulada e conhecimento privilegiado sobre o funcionamento da política, podendo oferecer *insights* importantes. Além disso, prepara-se inicialmente uma proposta de árvore, que será posteriormente objeto de validação pelos tomadores de decisão.

Além do *brainstorming*, outros recursos e metodologias – análises de dados, métodos estatísticos, revisão de literatura, meta-avaliação, indicadores de resultado – podem ser mobilizados para o levantamento de informações. A combinação de várias técnicas, ao trazer diferentes perspectivas para a compreensão do assunto discutido, pode contribuir para enriquecer o processo de elaboração da árvore.

Cohen e Martinez tecem recomendações importantes a respeito da forma como selecionar o problema central da árvore: a) corresponde a uma carência ou déficit de algo; b) deve ser apresentado de forma negativa (Ex.: “baixo nível educacional dos jovens”); c) refere-se a uma situação real e presente (não é fictícia, teórica ou futura); d) destina-se a público-alvo bem delimitado; e e) não é equivalente à falta de provisão de algum serviço público específico (Cohen e Martinez, 2004: 114; com adaptações).

A árvore de problema não visa identificar estratégias de intervenção ou mesmo soluções para o problema identificado, mas pode fornecer subsídios para o desenho de soluções. Nesse caso, pergunta-se se a política pública está realmente combatendo as causas relevantes apontadas na árvore.

Cabe enfatizar que o objetivo principal da árvore reside na tentativa de identificar as causas corretas responsáveis pela ocorrência do problema. Para conferir solidez e rigor à metodologia, é importante verificar se é possível estabelecer relação de causalidade entre a causa indicada e o problema abordado.

Até que se encontre um desenho considerado satisfatório, a árvore poderá sofrer ajustes. Na realidade, a construção da árvore do problema pode ser caracterizada como um processo iterativo, no qual os participantes lidam sucessivamente com hipóteses, teorias e evidências capazes de endereçar e elucidar as causas e os efeitos associados ao problema identificado. Como colocam Ortegón, Pacheco e Prieto (2005: 75), “é necessário revisar a validade e a integridade da árvore desenhada, todas as vezes que seja necessário. Isto é, assegurar-se que as causas representem causas e os efeitos representem efeitos, que o problema central está corretamente definido e que as relações (causais) estejam corretamente expressas”.

Para que a árvore efetivamente retrate a complexidade do assunto analisado, faz-se necessário abordar as causas raízes, ou seja, as causas das causas imediatas que geram o problema. De acordo com Lira e Escudero (2012: 54),

“É muito importante tentar chegar às causas primárias, independentes entre si e que se pensa que estão originando o problema. Quanto mais raízes ou causas se identifiquem na árvore de problemas, mais próximo se estará de encontrar as possíveis soluções para superar a condição restritiva que foi detectada”.

Ainda na visão de Lira e Escudero (2012: 56), o exercício de construção da árvore deve procurar explorar minuciosamente tanto as causas quanto os efeitos. Os autores argumentam que, em relação às causas, os participantes

“[...] devem buscar chegar ao maior nível de detalhe possível, tendo em mente o conselho de que ‘quanto mais detalhada sejam as causas do problema central mais próximos estamos à solução deste’. Geralmente, se expõe que em nível de causas, é bom chegar a pelo menos um segundo ou terceiro nível”.

O ideal é que, ao identificar as causas do problema, sejam evitadas sobreposições ou lacunas.

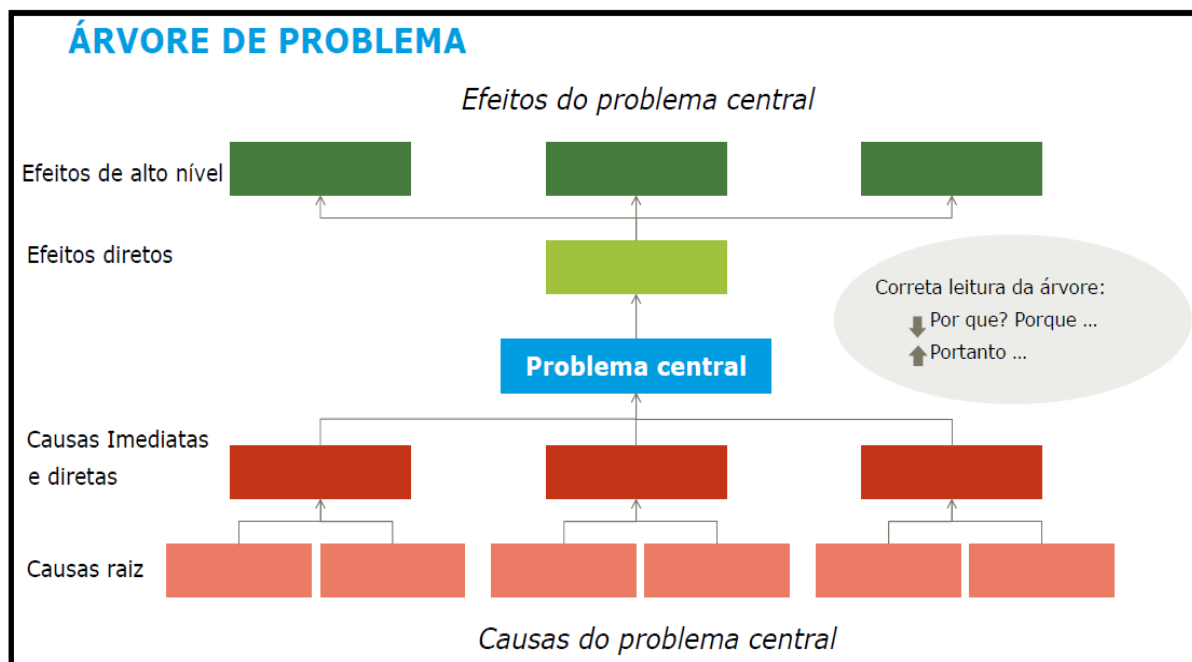
Já em relação aos efeitos, a abordagem detalhista também é recomendável, porém

“[...] não vale a pena chegar até os efeitos mais indiretos, pois estes já não guardam relação com a capacidade de administração ou de competências em nível local. Portanto, a pauta é chegar a definir o nível onde se tenham as faculdades de gestão em nível local. Na prática é no segundo ou terceiro nível dos efeitos” (Lira e Escudero, 2012: 56).

Quando há quantidade expressiva de causas, no entanto, recomenda-se que seja feita uma distinção entre possíveis causas essenciais e acessórias. Uma árvore excessivamente carregada pode prejudicar a compreensão e a visualização da conexão entre causas, problema e consequências, bem como dificultar a tomada de decisão pelos atores envolvidos.

A Figura 2.2 exhibe alguns dos principais componentes presentes em uma árvore do problema. O problema central (*boxe azul no centro*) é o ponto de convergência das causas (*boxes vermelhos na parte inferior*) e dos efeitos (*boxes verdes na parte superior*). As causas encontram-se segregadas em causas imediatas e diretas do problema, mais próximas ao problema, e causas raiz, que causam as primeiras, ao passo que os efeitos se mostram classificados em efeitos diretos e efeitos de alto nível.

**Figura 2-2** - Componentes da árvore de problema



Fonte: Bingen e Beaufils (2018) adaptado, tradução livre.

A árvore do problema possui características que a tornam um instrumento atrativo na avaliação. Dentre elas, merece destaque a sua construção coletiva, por meio do diálogo, que contribui para que os atores desenvolvam uma visão convergente do problema a ser enfrentado, bem como do propósito central a ser perseguido pela política pública. Essa dinâmica de trabalho tende a facilitar a formação de consensos entre os participantes e fortalecer a perspectiva de comprometimento com o alcance de soluções concretas para o problema enfrentado.

Outra vantagem desse método é fragmentar o problema em várias causas, permitindo uma compreensão mais completa do fenômeno estudado, assim como o desenho de estratégias mais precisas – potencialmente mais eficazes. Como se aludiu anteriormente, ao separar as causas imediatas e diretas das causas raiz, a árvore também pode ajudar a discernir aspectos prioritários que mereçam maior ênfase pelos tomadores de decisão. Outro ponto interessante é que a construção da árvore pode revelar a necessidade de se obter informações mais detalhadas sobre determinados aspectos do problema.

Conforme TCU (2013: 23-24), o caráter holístico ou integrativo é uma das vantagens da árvore do problema, que “permite a visualização das causas e das consequências de um problema em uma mesma estrutura. Ou seja, possibilita que se tenha uma visão do todo”. Além disso, “outro aspecto positivo da utilização da Árvore de Problemas é que a ferramenta demonstra que o cerne de qualquer problema, mesmo os mais complexos, reside em um conjunto restrito de causas”.

É válido ressaltar, por outro lado, que a árvore do problema, enquanto metodologia, também possui limitações. Por exemplo, não se deve esperar que seja alcançado um “resultado exato, pois [a árvore do problema] é construída a partir de opiniões e percepções de um grupo de indivíduos. Assim, é possível que conclusões distintas sejam obtidas ao se replicar a técnica em um grupo composto por outras pessoas” (TCU, 2013, p. 26). Outras potenciais limitações são a possível dificuldade de se entender as causas e os efeitos do problema selecionado, especialmente quando se trata de problemas altamente complexos, de natureza multicausal, e a exigência de tempo para mobilizar os atores requeridos e conduzir as discussões necessárias ao mapeamento das causas e efeitos.

Do ponto de vista prático, há algumas recomendações para assegurar a adequação, a integridade e a solidez da árvore, resumidas no Quadro 2.1.

**Quadro 2-1** - Recomendações para construção da árvore do problema

- Formular a redação dos problemas como um estado negativo
- Não confundir um problema com a ausência de uma solução
- Considerar que um problema geralmente decorre de múltiplas causas
- Evitar situações nas quais apareçam efeitos e causas únicas
- Procurar envolver a equipe interessada e os atores atingidos pelo problema
- Não criticar ideias e sugestões
- Não sobrecarregar a árvore

- Construir uma árvore para cada problema identificado

Fonte: Lira e Escudero (2012, p. 56) e TCU (2013, p. 30) com adaptações.

#### 2.4.2 Árvore de problema: aplicação ao PNAE

A árvore do problema pode fornecer informações importantes a respeito da política pública que se pretende analisar, especialmente em relação ao diagnóstico do problema. Nesse sentido, optou-se pela elaboração da árvore para o PNAE, objeto da presente avaliação<sup>1</sup>.

A árvore do problema do PNAE foi construída em conjunto entre os vários atores envolvidos na avaliação – SOF, CGU, IPEA e FNDE. Em relação à metodologia utilizada, foi preparada uma versão inicial pela equipe coordenadora da avaliação – SOF. Com a finalidade de colher sugestões e críticas, essa versão foi circulada entre os atores integrantes da avaliação, inclusive para o órgão responsável pela formulação da política – FNDE. Após submissão preliminar aos pares, foram colhidas as sugestões de aperfeiçoamento, que foram incorporadas ao desenho da árvore.

Em seguida, foi realizada uma oficina virtual, com várias reuniões visando à discussão e à formação de consensos. Nesse trabalho, houve o auxílio da ferramenta MIRO, que permitiu o desenvolvimento da árvore do problema de maneira interativa e colaborativa entre os participantes.

A elaboração participativa da árvore permitiu o levantamento de um grande número de causas e consequências mais e menos diretas/imediatas do problema identificado. No intuito de facilitar o entendimento, apresentamos no corpo do texto uma versão simplificada da árvore, destacando as causas mais diretas/imediatas. A versão completa pode ser consultada no Anexo II.

A árvore simplificada é apresentada na Figura 2.3. O problema central apontado é a insegurança alimentar e nutricional do aluno da rede pública de ensino. Foram identificados três grupos de causas diretas ou imediatas desse problema: os riscos à qualidade e à quantidade da alimentação escolar; os prejuízos à adesão à alimentação escolar; e o ambiente alimentar pouco saudável ou inadequado às necessidades nutricionais e de saúde.

Os riscos à qualidade e à quantidade da alimentação escolar decorreriam dos seguintes fatores: insuficiência no investimento e fragilidades na gestão de recursos para aquisição de alimentos de qualidade e sua manipulação; deficiências nos processos de planejamento e gestão da alimentação escolar (compra, estoque, armazenamento, distribuição, manipulação de alimentos); não cumprimento do cardápio e preparo inadequado da alimentação escolar; e compra de alimentos produzidos em regiões distantes (circuitos longos de comercialização), menos diversos e de mais baixo valor nutricional.

---

<sup>1</sup> Há indicativos de que a técnica de árvore do problema tem sido aplicada em estudos sobre alimentação escolar. Em seu estudo sobre problemas associados à nutrição populacional, Snowdon, Schultz e Swinburn (2008, p. 351) destacam que o caráter participativo da metodologia da árvore evidencia sua ênfase prática na busca da compreensão dos problemas, podendo contribuir para o aprimoramento dos processos de formulação da política e para o planejamento de suas atividades.

Os prejuízos à adesão à alimentação escolar derivariam da qualidade da alimentação escolar, do estigma da alimentação escolar (*bullying*) e da aquisição pelo alunado de alimentos ultraprocessados e inadequados na escola e arredores – fator este decorrente em parte da maior disponibilidade de alimentos ultraprocessados, de menor valor nutricional.

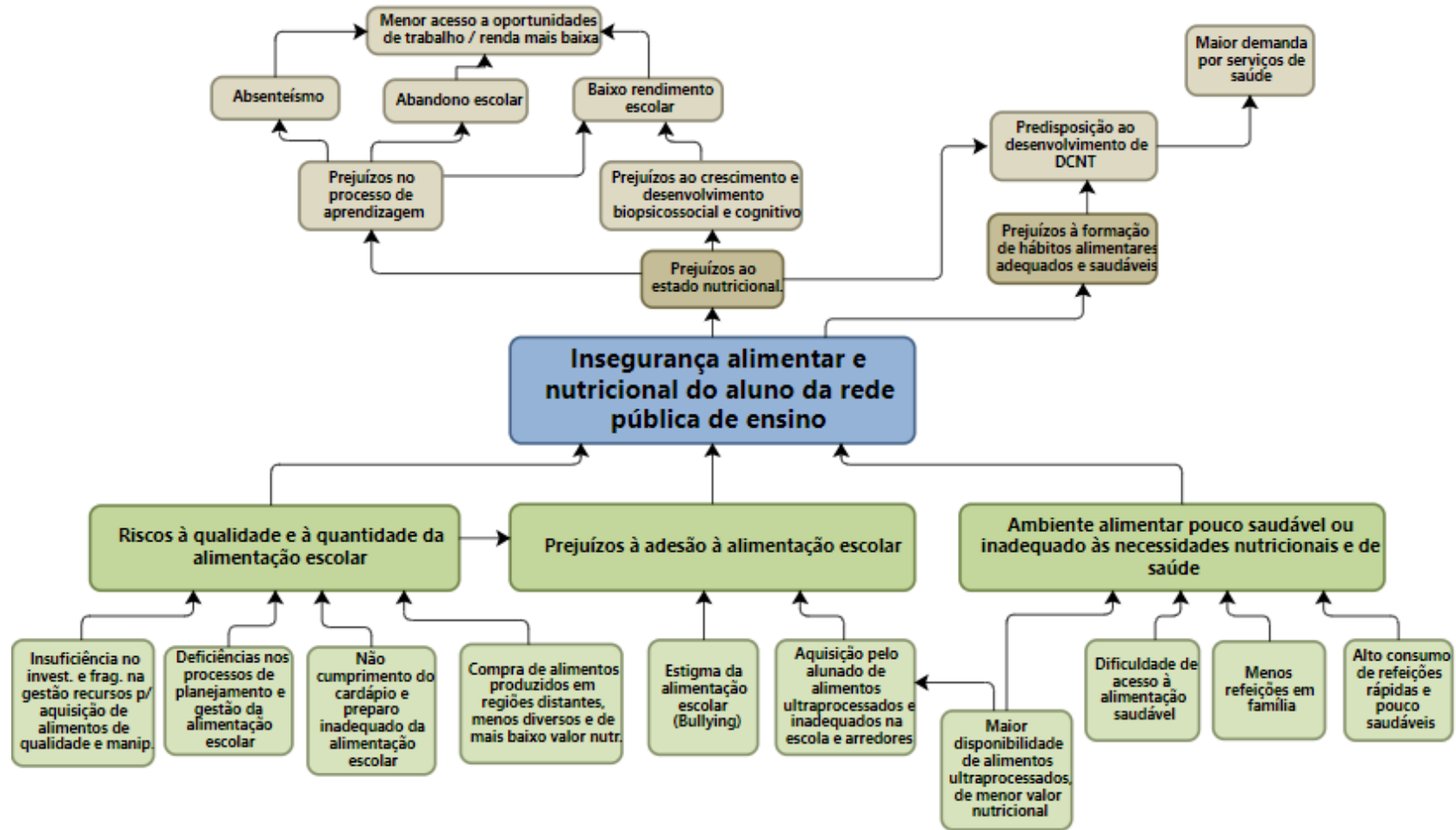
Já o ambiente alimentar pouco saudável ou inadequado às necessidades nutricionais e de saúde seria resultado de fatores como a dificuldade de acesso à alimentação saudável, o menor número de refeições em família e o alto consumo de refeições rápidas e pouco saudáveis, associados à maior disponibilidade de alimentos ultraprocessados, de menor valor nutricional.

Quanto aos efeitos ou consequências do problema central apontado, foram identificados dois efeitos ou consequências diretos: prejuízos ao estado nutricional e prejuízos à formação de hábitos alimentares adequados e saudáveis.

Os prejuízos ao estado nutricional têm o potencial de ocasionar prejuízos no processo de aprendizagem e prejuízos ao crescimento e desenvolvimento biopsicossocial e cognitivo, levando a situações de baixo rendimento escolar, absenteísmo e mesmo abandono escolar. Esse conjunto de fatores pode ter como impactos de médio e longo prazo o menor acesso a oportunidades de trabalho e, como consequência, uma renda mais baixa.

Por outro lado, os prejuízos à formação de hábitos alimentares adequados e saudáveis – em conjunto com os prejuízos ao estado nutricional – podem gerar uma predisposição ao desenvolvimento de Doenças Crônicas Não Transmissíveis – DCNT, impactando na demanda futura por serviços de saúde.

Figura 2-3 - Árvore de Problema do PNAE: versão simplificada



## 2.5 Construção de Cenários

O uso de cenários vem ganhando crescente atenção na literatura acadêmica e na elaboração de pesquisas econômicas. No campo das políticas públicas, a aplicação de cenários parece ser ainda incipiente, mas tem despertado interesse, especialmente no âmbito do planejamento governamental. Conforme Marcial (2017), “a metodologia de planejamento por cenários tem apresentado uso crescente em todo o mundo, tanto pelas empresas quanto por governos e instituições públicas pelo fato de facilitar a formulação de estratégias em ambiente de grande incerteza”.

Em virtude de suas potencialidades, a ferramenta de cenários apresenta grande potencial analítico (Chermack e Lynham, 2002). Dentre suas possíveis vantagens, costuma-se destacar a capacidade de antecipar tendências de longo prazo, a identificação de incertezas e riscos associados a eventos futuros e o exame de consequências de opções vigentes.

Na visão de Marcial (2020), cenários são ferramentas úteis, pois servem “justamente para pensarmos com antecedência as possibilidades de futuro e, assim, estarmos melhor preparados para enfrentar a incerteza”. Por meio da técnica de cenários, obtém-se “aprendizado que facilita a tomada de decisão antecipada, além de auxiliar na priorização das apostas estratégicas que devemos fazer”. A esse respeito, inclusive, Marcial explica que a análise sobre o futuro difere daquela usualmente realizada sobre o tempo presente: “Embora pareça óbvio, as informações sobre o futuro possuem características diferentes daquelas relacionados ao presente, isto porque o futuro possui características próprias” (MARCIAL, 2019).

Dessa forma, tendo em vista os propósitos do presente estudo, a técnica de preparação de cenários configura-se como estratégia apropriada para: a) selecionar informações úteis para antecipar tendências; b) identificar alternativas e indicar suas possíveis consequências; c) mapear oportunidades e riscos associados a diferentes cursos de ação; e d) subsidiar os tomadores de decisão, auxiliando-os a lidarem com incerteza.

Cabe destacar que, em se tratando de planejamento de cenários, não há uma metodologia consolidada que seja considerada adequada em todas as situações. Ao contrário, uma de suas características é o pluralismo metodológico, pois a construção e a análise de cenários podem se embasar em múltiplas abordagens.

Ressaltam-se também possíveis limitações para o uso da técnica apontadas pela literatura, como a necessidade de conhecimento aprofundado (*expertise*) no assunto a ser estudado, os custos elevados exigidos para a elaboração dos cenários, bem como a falta de evidências que indiquem efetiva melhoria de desempenho (Chermack e Lynham, 2002).

De toda forma, refletir sobre os desafios colocados pelo futuro é tarefa importante, especialmente no campo de formulação de políticas públicas. No processo de avaliação governamental, a metodologia de cenários pode se configurar como ferramenta valiosa, cujos benefícios ainda não foram totalmente explorados. Nesse particular, a análise da eficiência alocativa de políticas públicas pode ser enriquecida por meio da aplicação da técnica de cenários fiscais e orçamentários. A construção desses cenários permite, por exemplo, vislumbrar se o gasto público obedece à determinado

padrão alocativo e esboçar possíveis tendências de desempenho fiscal e orçamentário para os exercícios futuros.

Outro potencial benefício decorrente da utilização de cenários prospectivos reside na possibilidade de se avaliar os impactos fiscais e orçamentários futuros das políticas públicas. Por meio dos cenários pode-se, por exemplo, verificar a existência de espaço fiscal disponível para possíveis modificações nos parâmetros e regras de políticas vigentes, avaliando-se também o impacto fiscal e orçamentário de estratégias alternativas de mudanças a serem introduzidas no desenho dos programas.

### 2.5.1 Cenários fiscais e orçamentários

No âmbito das finanças públicas, merecem destaque dois tipos de cenários: os fiscais e os orçamentários. Os cenários fiscais representam um conjunto de projeções para exercícios futuros com base em parâmetros macroeconômicos – como taxa de juros, taxa de câmbio, inflação, variação da massa salarial, preço do barril de petróleo, etc. Por meio desses cenários, é possível ter maior clareza sobre as tendências econômicas, bem como refletir sobre a oportunidade de implementar ajustes para corrigi-las.

A legislação orçamentária brasileira prevê a utilização de cenários fiscais. A LRF, por exemplo, estabeleceu a necessidade de divulgação periódica e utilização de diversos indicadores fiscais e determina, nesse sentido, a elaboração do Anexo de Metas Fiscais – AMF da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, que inclui projeções para um horizonte de três anos, abrangendo variáveis como receita, despesa, resultado primário, resultado nominal e dívida pública (§ 1º do art. 4º).

O processo de elaboração desses cenários fiscais envolve a utilização de grades de parâmetros oficiais. Nos termos do Decreto nº 9.745, de 2019, essa competência foi atribuída à Subsecretaria de Política Macroeconômica – SPE do Ministério da Economia - ME, que deve “elaborar modelos para efetuar projeções e análises de cenários de variáveis macroeconômicas de interesse do Ministério e do Governo federal, incluindo o **conjunto de parâmetros macroeconômicos utilizado ao longo do processo orçamentário**” (grifo nosso).

Assim, o processo orçamentário faz uso de estimativas macroeconômicas para promover a estimativa da receita e, posteriormente, fixar a despesa. A utilização dos parâmetros é importante para garantir que as políticas públicas incluídas na lei orçamentária estejam associadas a fontes de financiamento. Nessa etapa fiscal, busca-se reforçar a perspectiva da sustentabilidade financeira da despesa.

Além da etapa fiscal, o processo orçamentário também compreende fases alocativas, nas quais são selecionadas as despesas públicas que integrarão a peça orçamentária. Durante a fase alocativa, são consignadas dotações às respectivas ações orçamentárias. A fixação dos montantes geralmente se baseia em estimativas de custos a serem incorridos pela política. Essas estimativas, entretanto, têm como escopo embasar o processo orçamentário do exercício a que se refere a Lei Orçamentária Anual - LOA. Não há, portanto, necessidade de indicar a expectativa de recursos necessários para exercícios futuros.

A adoção de uma perspectiva temporal no processo alocativo poderia ocorrer por meio da elaboração de cenários orçamentários. Os cenários orçamentários buscariam quantificar o volume de recursos necessário para custear a política pública dentro de uma visão de médio ou longo prazo. Como não existem metodologias padronizadas para orientar o processo de elaboração de cenários orçamentários, ainda não se consolidou uma técnica amplamente aceita. Nesse sentido, o presente estudo apresenta natureza exploratória e procura tecer sugestões com o intuito de promover o debate.

No caso específico da política de alimentação escolar, é razoável sugerir que os cenários podem auxiliar a avaliar os impactos de mudanças hipotéticas como a revisão dos critérios de repasse, a adequação dos valores per capita destinados aos diversos segmentos beneficiados e a introdução de cláusulas de equidade na concessão de recursos. Para tanto, os cenários devem colocar em perspectiva como as despesas do novo Fundeb irão interagir com as do PNAE. Assim, a construção dos cenários prospectivos do financiamento da educação e, por consequência, do PNAE deve considerar ao menos três aspectos: as receitas da educação, a transição demográfica e o percentual de matrículas em cada uma das etapas de ensino.

### **2.5.2 Metodologia da projeção de matrículas e dos valores do novo Fundeb**

Com o novo Fundeb, o financiamento da educação nos municípios sofrerá grande incremento e, com isso, o papel equitativo das transferências universais obrigatórias – PNAE, Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e Plano de Ações Articuladas - PAR, entre outras – deverá ser ressignificado. Em um cenário de restrição fiscal, é importante cotejar o gasto das políticas públicas da educação básica diante das novas capacidades de financiamento dos entes federados. Para a União, isso significa explicitar os dilemas orçamentários e buscar alternativas mais equitativas para o financiamento e que tenham o menor impacto fiscal.

Por conta disso, busca-se modelar cenários orçamentários e de equidade para o PNAE. Como o repasse do PNAE é uma função direta do montante de matrículas (ver seção 3), esses cenários envolvem a estimativa da evolução dessa variável entre 2021 e 2030. Assim, simula-se como as matrículas podem afetar o crescimento vegetativo dessa despesa obrigatória no Orçamento.

De posse da evolução da dinâmica de matrículas, também é possível discutir empiricamente os parâmetros de equidade da política (ver seção 6). Para tanto, em conjunto com as matrículas, é essencial estimar os montantes de recursos do novo Fundeb (Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020) nas receitas municipais da Educação – mais especificamente o Valor Aluno Ano Total - VAAT. Esses valores permitem estabelecer de forma clara como qualquer transferência federal impacta a realidade do financiamento das políticas educacionais no nível local. Abre-se assim espaço para se discutir o papel das transferências da educação básica nesse novo contexto.

Como a identificação das matrículas e de como as novas regras de financiamento afetarão os entes locais não é direta, nas subseções a seguir são esclarecidos os passos

adotados para apresentar os cenários orçamentários da seção 4 e os cenários de equidade da seção 6.

### **Passo 1: considerar a transição demográfica**

As projeções de População do IBGE de 2018 indicam o fim do bônus demográfico (Costanzi et al., 2019). Em outros termos, haverá redução das faixas mais jovens da população e incremento da população idosa. Essa dinâmica pode ter efeito direto na educação básica: em pouco mais de uma década, o número de alunos potenciais nas redes de ensino pública terá sensível redução. Em termos de financiamento, essa nova dinâmica ampliará o Valor Aluno Ano Fundeb - VAAF para quase todas as redes de ensino. Ao mesmo tempo, o valor total do PNAE poderá ser reduzido.

Não há como afirmar as dimensões dessas mudanças demográficas, no entanto, sem analisar a distribuição prevista das faixas populacionais. Embora a projeção da população dos estados disponibilizada pelo IBGE para o período de 2010 a 2060 seja de grande valia, a projeção populacional para os municípios não é diretamente acessível e o seu cálculo não é direto. Ainda que a projeção da população nesse nível federativo possa utilizar a metodologia AiBi<sup>2</sup> ou método dos coeficientes, que “observa a tendência de crescimento populacional do município, entre dois censos demográficos consecutivos, em relação à tendência de crescimento de uma área geográfica hierarquicamente superior (área maior)”, o cálculo desses valores pode resultar em populações negativas.

Diante da dificuldade de estimar populações em áreas menores – mesorregiões, microrregiões ou municípios –, o IBGE e Freire, Gonzaga e Gomes (2020) utilizam a metodologia dos coortes elaborada por Duchesne (1989) para realizar essas projeções. Para tanto, as projeções de população utilizadas neste trabalho tomam como base o trabalho desenvolvido por Freire, Gonzaga e Gomes (2020)<sup>3</sup>, que projetam a população dos municípios brasileiros entre 2010 e 2030.

A fim de contextualizar a transição demográfica no exercício escolar, estima-se a população nas faixas de idade referentes às etapas de ensino, de modo a encontrar a taxa líquida de matrícula (proporção dos alunos matriculados em relação à população na faixa etária prevista). Nesses termos, organizam-se os dados populacionais de acordo com as seguintes faixas:

- a. 0-3 anos (idade prevista para frequentar creche);
- b. 4-5 anos (idade prevista para frequentar pré-escola);
- c. 6-14 anos (idade prevista para frequentar ensino fundamental);

---

<sup>2</sup> A projeção AiBi toma uma área maior cuja população estimada em um momento  $t$  é  $P(t)$ , a exemplo da população de um Estado. Em seguida, subdivide-se essa área maior em  $n$  áreas menores (municípios), de modo que a população da área maior, em um tempo  $t$ , seja igual à soma das populações das áreas menores no mesmo tempo  $t$ .

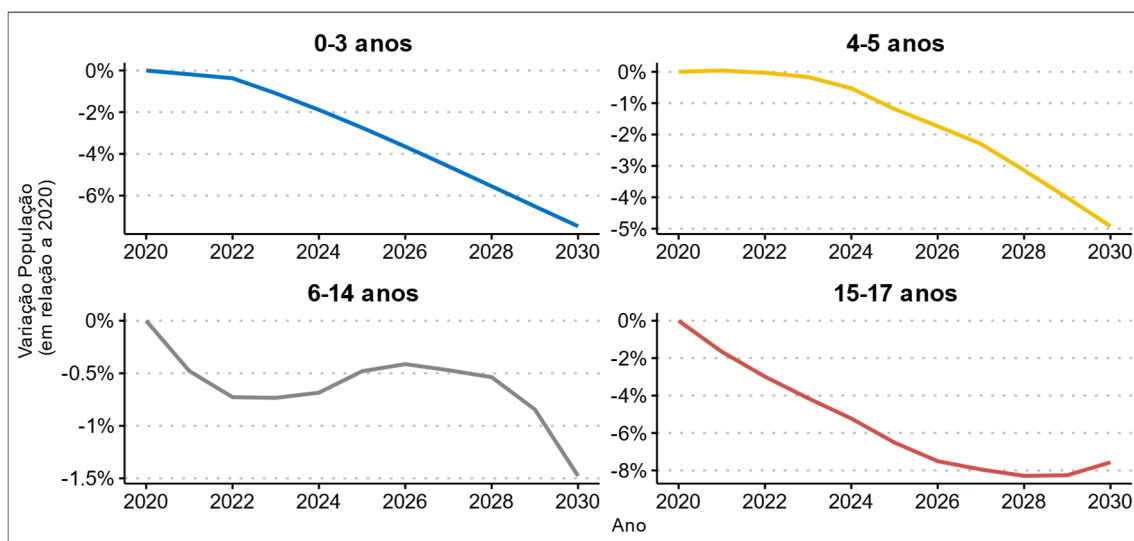
<sup>3</sup>Os autores disponibilizam os dados em:

<https://onedrive.live.com/?authkey=%21AGYDSnfcBgMkRs&id=CDAF9B19F653F821%2157702&cid=CD AF9B19F653F821>. Ver também o artigo original em: <http://revistarelap.org/index.php/relap/article/view/231>

d. 15-17 anos (idade prevista para frequentar ensino médio).

A redução do número de jovens na faixa etária prevista decorre, portanto, da dinâmica demográfica. De acordo com o artigo 208, I, da Constituição Federal, a educação básica é obrigatória dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos. Além disso, o Plano Nacional de Educação - PNE prevê que 50% das crianças de 0 a 3 anos estejam em creches até 2024. Nesses termos, uma breve análise nas projeções populacionais evidencia a magnitude da redução. De forma agregada, a população de 0 a 3 declinará pouco mais de 6% até 2030. Por sua vez, a quantidade de jovens em idade para frequentar o ensino fundamental (6 a 14 anos) será 1,5% menor no mesmo ano.

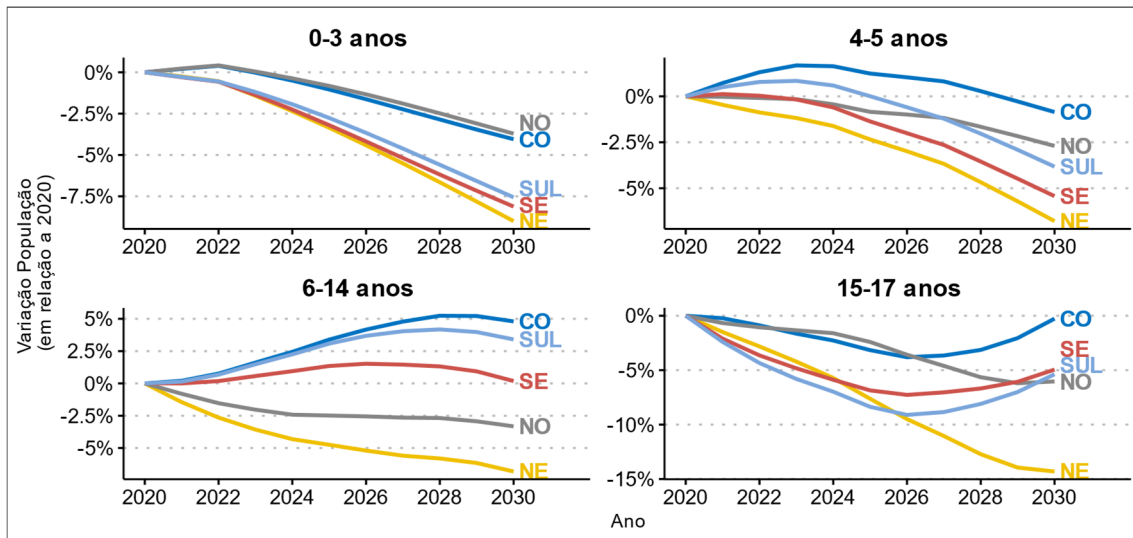
**Gráfico 2.1 - Variação da População do Brasil por faixa etária.**



Fonte: Freire, Gonzaga e Gomes (2020). Elaboração: SOF/ME. Observação: as escalas verticais dos gráficos foram ajustadas para facilitar a visualização da variação dos dados.

Vale ressaltar que esse rápido declínio ocorre de maneira distinta entre as regiões do país, o que pode afetar o cômputo dos valores do Fundeb e, por consequência, ter reflexos cruzados em todo o financiamento da educação. No Gráfico 2.2, projeta-se a população nos próximos 10 anos por região, de acordo com as faixas etárias relacionadas à educação básica: 0-3 anos (Creche), 4-5 anos (Pré-Escola), 6-14 anos (Ensino Fundamental) e 15-17 anos (Ensino Médio). Nesses termos, observa-se que o Nordeste terá a mais acentuada redução populacional em todas as faixas analisadas. Em 10 anos, o número de jovens de 6 a 14 anos será 5% menor nessa região. Por sua vez, nas regiões Centro-Oeste e Sul o número de jovens aumentará no período.

**Gráfico 2.2** - Variação da população entre 2020 e 2040 (por faixa etária e região)



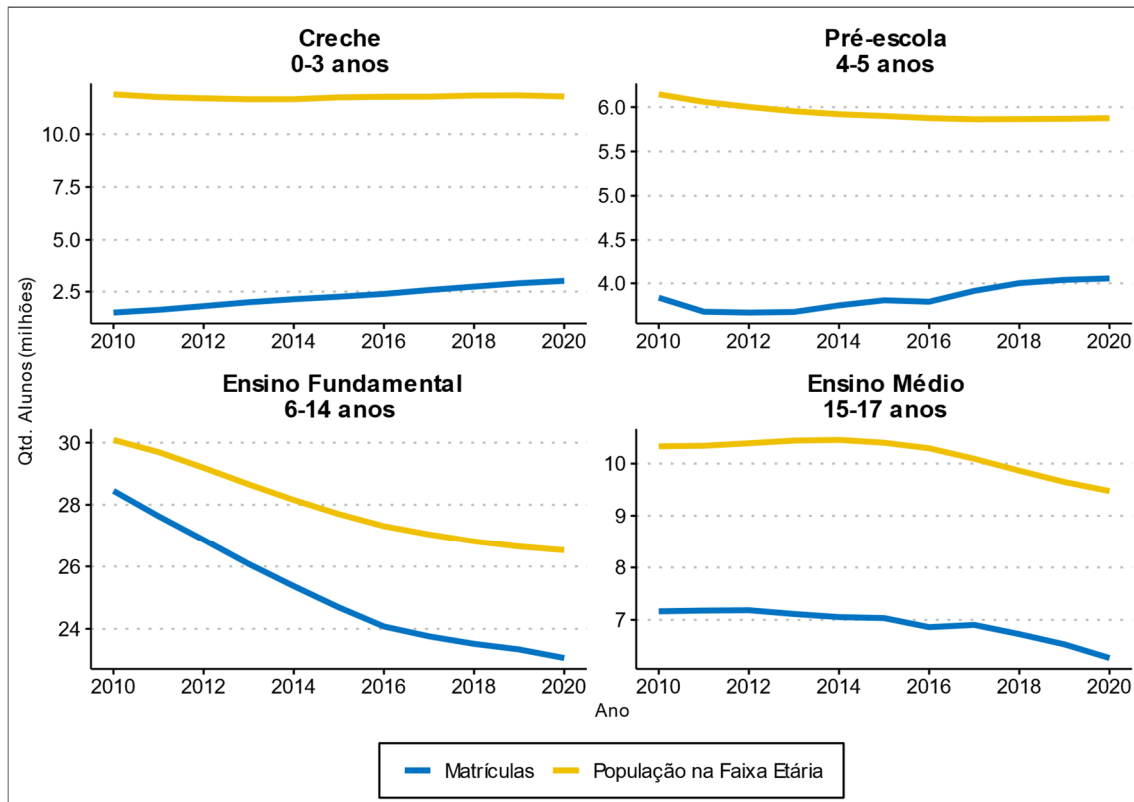
Fonte: Freire, Gonzaga e Gomes (2020). Elaboração: SOF/ME. Observação: as escalas verticais dos gráficos foram ajustadas para facilitar a visualização da variação dos dados.

Esses cenários de redução populacional entre jovens são centrais para entender o financiamento das políticas de educação básica, pois isso afeta o cálculo do VAAF e de outras políticas baseadas em repasses per capita aos estudantes, como é o caso do PNAE. A projeção das matrículas com base na população depende, entretanto, do entendimento da distribuição atual daquela variável.

## Passo 2: estimar o histórico da taxa de matrículas

Em grande medida, as matrículas refletem a dinâmica populacional, conforme se observa no Gráfico 2.3, que contrasta os dados da população com os dados das matrículas apontados em portarias do FNDE. Nota-se que as curvas do Ensino Fundamental e do Ensino Médio são bastante sensíveis à população. No caso da Creche e da Pré-escola, embora haja estabilidade na população na faixa etária, as matrículas cresceram nos últimos anos.

**Gráfico 2.3** - Matrículas nas etapas do ensino básico e População na faixa etária equivalente.



Fonte: Freire, Gonzaga e Gomes (2020) e FNDE. Elaboração: SOF/ME. Observação: as escalas verticais dos gráficos foram ajustadas para facilitar a visualização da variação dos dados.

Ainda assim, os percentuais de alunos em cada etapa de ensino<sup>4</sup> variam ao longo dos anos, já que nem todas as redes ofertam acesso a algumas modalidades de ensino. Nesse estudo, analisa-se o comportamento das matrículas na rede pública de acordo com os dados administrativos do FNDE. Anualmente, essa autarquia publica portarias com o número de alunos por etapa nas redes municipal e estadual, calculados a partir dos dados do Censo Escolar.

Por meio das matrículas nas redes e dos dados populacionais dos municípios, calcula-se a taxa líquida de matrícula na rede pública, que representa a razão entre o número de matrículas de alunos com idade prevista para estar cursando determinada etapa de ensino e a população total na mesma faixa etária. Por exemplo, a taxa líquida de matrículas na pré-escola representa a soma de alunos matriculados dividida pela população de 4 a 5 anos naquela localidade.

Deve-se alertar que os dados apresentados são ligeiramente distintos dos usualmente calculados a partir da PNAD Contínua, na qual as taxas líquidas de matrícula são um pouco mais elevadas do que as aqui informadas. Essa diferença decorre, entre outros fatores, do fato de a PNAD-C apresentar dados dos alunos das redes públicas e particulares.

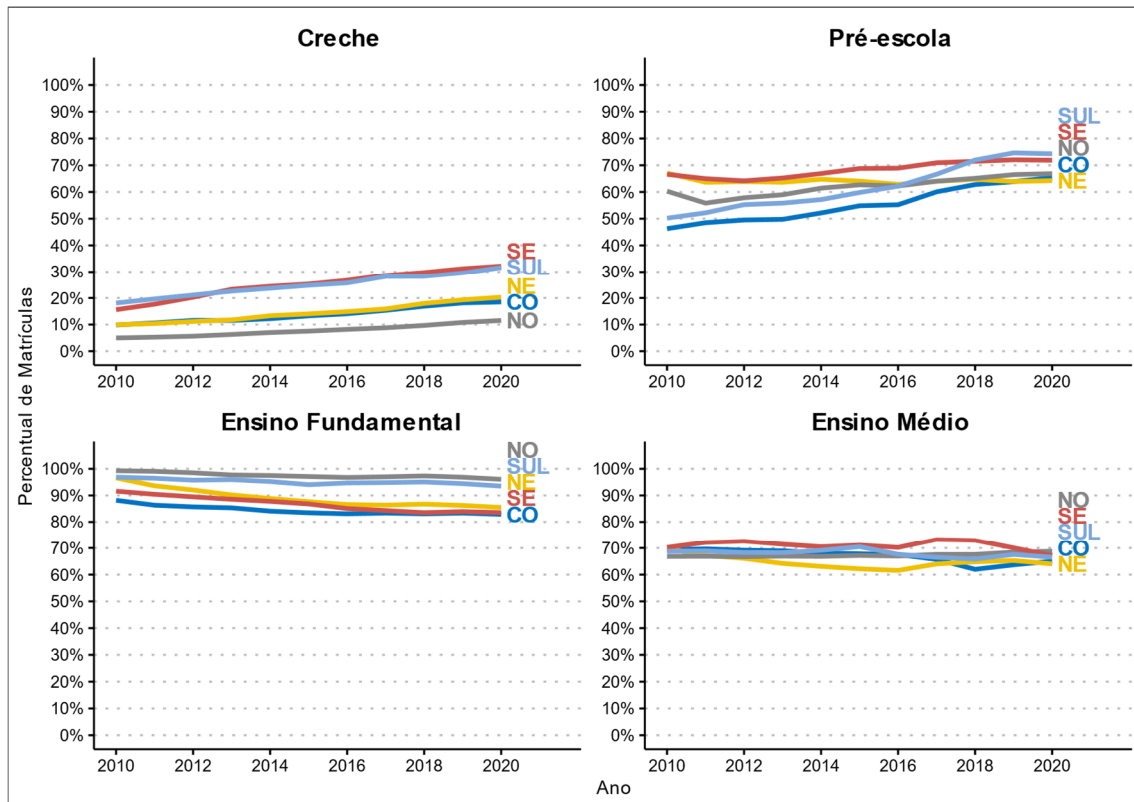
<sup>4</sup> O FNDE distingue 28 Etapas de Ensino em suas portarias.

Com base nas informações do FNDE, nota-se que a maior parte dos jovens em todas as regiões do Brasil – sempre acima de 80% – frequentam escolas públicas, embora verifique-se redução nas taxas líquidas de matrícula entre 2010 e 2020. Segundo INEP (2020: 24), com base nos dados da PNAD Contínua, “a cobertura no ensino fundamental de nove anos chegou, em 2019, a 98,1% das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos na escola, tendo praticamente sido universalizado o atendimento escolar da população nessa faixa etária”. Assim, parte da diferença entre dados administrativos e PNAD Contínua pode ser explicada pela diferença nas redes pública e particular.

Em relação ao ensino médio, o percentual médio de alunos matriculados na rede pública ou conveniada é relativamente menor: aproximadamente 70% em todas as regiões. Esses dados são consistentes com as informações captadas por meio da PNAD Contínua: “em 2019, 73,1% da população de 15 a 17 anos frequentava o ensino médio ou já havia concluído a educação básica.” (INEP, 2020: 27).

Ao contrário dos Ensinos Fundamental e Médio, que se mantêm relativamente estáveis, as matrículas nas Creches e Pré-Escolas cresceram no período analisado. Embora todas as regiões tenham experimentado incremento, ainda há grande desigualdade regional. No Sul e no Sudeste, 40% das crianças de 0 a 3 anos frequentam essa modalidade de educação infantil pública; já no Centro Oeste e no Nordeste, aproximadamente 25%; e no Norte, 16%. Essa diferença na quantidade de matrículas explica a relativa regressividade fiscal do PNAE em relação às creches: redes com mais recursos tendem a alocar mais vagas em creche. No caso da pré-escola, houve avanço no número de matrículas na última década, embora haja menor divergência de cobertura regional.

**Gráfico 2.4 - Taxa líquida de matrícula na rede pública entre 2010 e 2020 (por região)**



Fonte: Freire, Gonzaga e Gomes (2020) e FNDE. Elaboração: SOF/ME.

Nesses termos, a taxa líquida de matrícula revela a quantidade potencial de alunos na rede pública dada a população de determinada idade.

### Passo 3: projetar as matrículas até 2030

Feitas as considerações sobre a tendência atual das matrículas e a dinâmica populacional dos próximos anos, é possível projetar as matrículas das redes de ensino nas próximas décadas para captar os efeitos do financiamento da educação básica. Apesar do declínio da população jovem, deve-se levar em conta que o crescente número de matrículas em pré-escola e creche amplia o número de alunos nas redes de ensino. Afinal, o PNE tem como meta universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender a, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até 2024.

Assim, a projeção das matrículas para os próximos anos considera que:

1. A taxa líquida de matrícula do Ensino Fundamental e do Ensino Médio em cada Estado calculada com base nos dados das Portarias do FNDE se manterá estável nas próximas décadas. Esse pressuposto reflete a universalidade de matrículas

no ensino fundamental (não há espaço para crescimento) e a manutenção das atuais taxas de evasão escolar no Ensino Médio.

2. A taxa líquida de matrículas das Creches e Pré-Escolas cresce linearmente para alcançar os limites estabelecidos no PNE.
  - a. Creches. Para cada Estado, calcula-se o crescimento de matrículas necessário para alcançar o referencial do PNE (50%)<sup>5</sup>. Tomando-se como base a PNAD Contínua, estima-se que, ao atingir 40% das matrículas públicas, a meta do PNE de 50% será alcançada.
  - b. Pré-Escola. Para cada Estado, calcula-se o crescimento de matrículas necessário para alcançar a universalização das matrículas. Considera-se que 72% de matrículas públicas representem a universalização das matrículas pré-escolares.
3. As matrículas de Educação de Jovens e Adultos caem nos próximos anos a uma taxa de 2,5% ao ano, diante da crescente taxa de escolaridade das gerações mais novas.

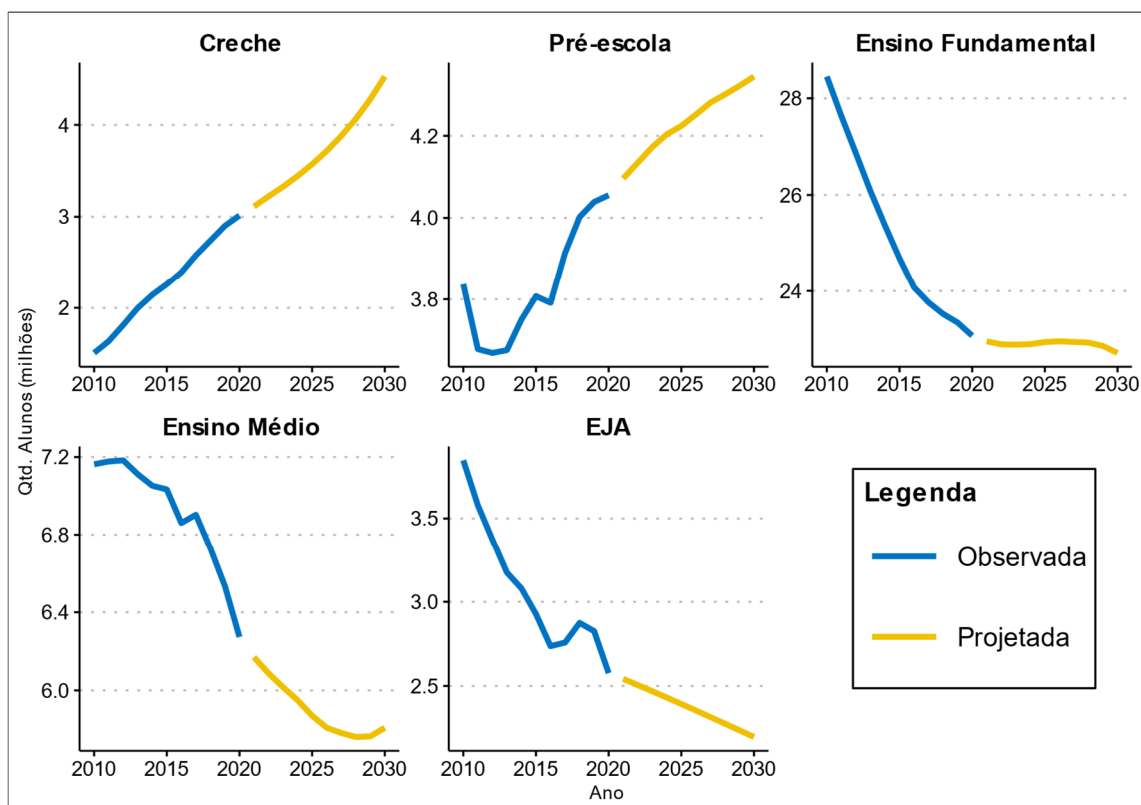
Após identificar-se a taxa de crescimento ou decréscimo linear esperada para cada etapa de ensino nas redes municipais e estaduais, calcula-se a taxa líquida de matrícula de duas formas: o percentual de matrículas em 2020 de acordo com a etapa – por exemplo, em creche conveniada e parcial – e o percentual de matrícula do tipo de etapa – creche, ensino fundamental, EJA, ensino médio e pré-escola. Com esses números, calcula-se então a quantidade de alunos de acordo com a população projetada para o período.

O Gráfico 2.5 apresenta as matrículas observadas nos dados administrativos do FNDE e as matrículas estimadas para o período de 2021 a 2030. A partir do fator de crescimento apontado para creche e pré-escola, estima-se um crescimento acentuado nessas duas etapas de ensino. Por sua vez, as matrículas de EJA tendem a decrescer. No caso do ensino fundamental e do ensino médio, as matrículas estimadas seguem a tendência populacional dos municípios.

---

<sup>5</sup> O crescimento equivale à população do município *i* na faixa etária *j* em 2020 multiplicada pela meta estipulada para a etapa de ensino dividida pela quantidade de matrículas em 2020. Em seguida, extrai-se a raiz décima (pois a estimativa contabiliza 10 anos) para verificar a taxa de crescimento linear necessária para atingir a meta.

**Gráfico 2.5 - Matrículas observadas e estimadas entre 2010 e 2030**



Fonte: FNDE, IBGE. Elaboração: SOF/ME. Observação: as escalas verticais dos gráficos foram ajustadas para facilitar a visualização da variação dos dados.

#### Passo 4: estimar e projetar receitas

De posse das matrículas ponderadas pela população, pode-se estender o cenário proposto para contemplar como o novo Fundeb altera o financiamento local da educação básica. Para isso, é necessário projetar como se comportarão as receitas municipais e estaduais da educação.

Para as receitas estaduais, que compõem o cálculo do VAAF, utilizou-se o valor total estimado pelo FNDE em suas portarias publicadas anualmente. A partir dessas informações, projetou-se um crescimento linear das receitas entre 2021 e 2030 com base na média de crescimento dos últimos 5 anos. Com esses valores, obtém-se uma informação crucial: o valor da complementação utilizado para calcular o VAAF e o VAAT.

No caso dos municípios, a obtenção dos dados das receitas é essencial para o cálculo do VAAT. Afinal, a partir de 2021 a nova complementação será destinada às redes estaduais e municipais que não alcançarem o chamado valor anual total por aluno (VAAT), que levará em conta a distribuição do VAAF, as receitas próprias vinculadas à educação e a cota estadual e municipal do salário-educação<sup>6</sup>. De acordo com o art. 60,

<sup>6</sup><https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/14012-novo-fundeb-garante-mais-recursos-da-uni%C3%A3o-para-a-educ%C3%A7%C3%A3o-b%C3%A1sica-brasileira>

§1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, a complementação do Fundeb (VAAF + VAAT)<sup>7</sup> seguirá o seguinte cronograma: 12% em 2021; 15% em 2022; 16,25% em 2023; 17,5% em 2024; 19% em 2025; e 20,5% em 2026.

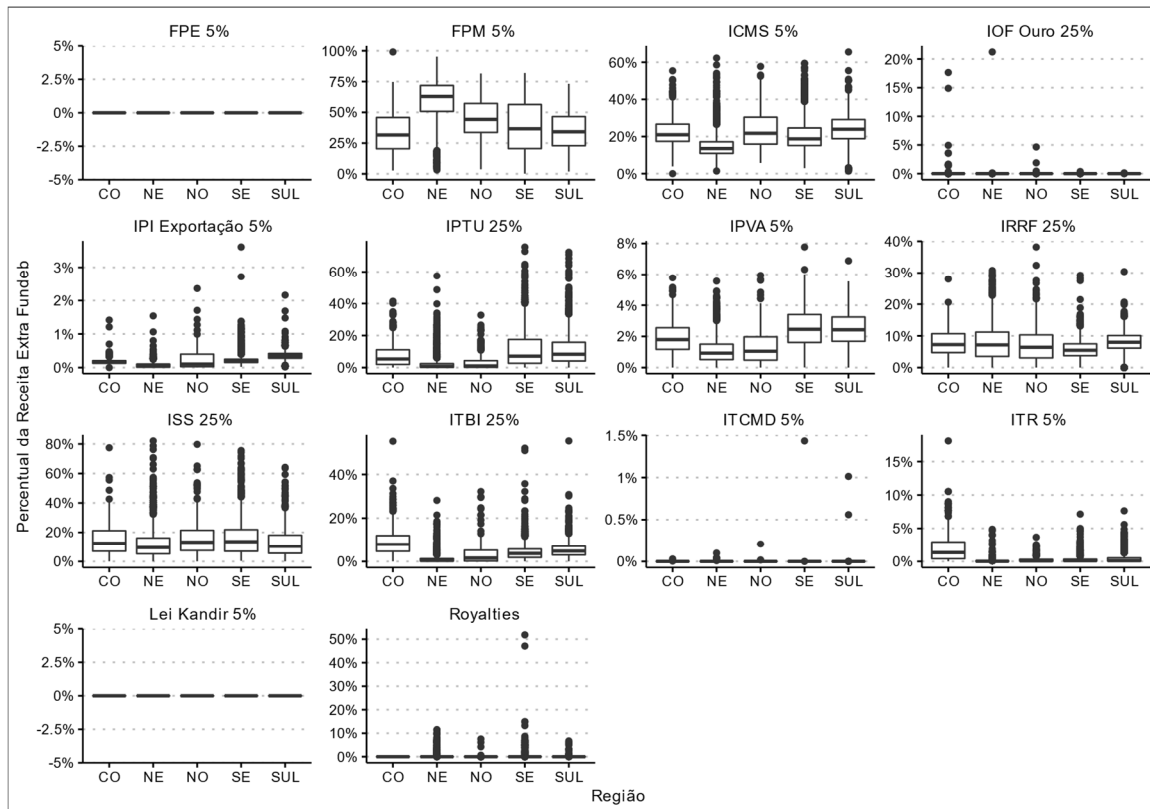
As fontes de informação das receitas municipais, no entanto, não são consistentes ao longo dos exercícios, conforme verifica-se na análise dos dados do Finanças do Brasil - Finbra. Para uma análise mais precisa, as receitas municipais são calculadas de acordo com duas fontes. No fim de 2020, o Todos Pela Educação divulgou uma planilha dedicada a fomentar a análise do novo Fundeb. Esses dados baseavam-se nas informações enviadas pela Secretaria do Tesouro Nacional. Contudo, a base continha falhas: 379 municípios não informaram parte das suas receitas para o ano de 2019. Especificamente, não são reportadas as receitas próprias (IPTU, ISS e ITBI), a transferência estadual do IPVA e o estorno dos valores do IRRF pagos no município. Sem essas informações, não é possível ter uma estimativa consistente do VAAT para todos os municípios, pois a ordem das receitas importa.

Diante dessa dificuldade, optou-se por imputar as receitas elencadas desses entes a partir de algumas observações dos dados. Inicialmente, verificou-se qual a contribuição de cada receita específica para o financiamento do Fundeb nos 5.191 municípios que informaram as receitas. Para capturar melhor o impacto de cada receita, foram elaborados *boxplots* por região apontando o quanto cada uma das fontes de financiamento contribuiu para a formação das receitas extra Fundeb.

---

<sup>7</sup> O cálculo não considera as condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, no total de 2,5% dos valores disponíveis para a complementação, nos termos do art. 212-A, V, da CF/88.

**Gráfico 2.6 - Boxplot dos componentes da Receita da Educação**



Fontes: FNDE, IPEA, Todos pela Educação. Elaboração: SOF/ME.

O gráfico aponta claramente que, apesar das variações regionais, as principais fontes de financiamento são o FPM, o ICMS, o ISS, o IPTU e o IRRF. No Gráfico 2.6, as linhas pretas destacadas representam a mediana, enquanto o limite inferior da caixa aponta o primeiro quartil (25% dos dados) e o limite superior mostra o terceiro quartil (75% dos dados). Por sua vez, os pontos pretos mostram os *outliers* da distribuição analisada.

Conforme os dados, observa-se que nos municípios da região Nordeste há maior dependência do FPM (mediana de 70%) para financiar as receitas extras do Fundeb, mas nas regiões Sul e Centro-Oeste a mediana é inferior a 50%. Assim, a importância do ICMS e do IPTU como fonte de recursos é menor no Nordeste e mais relevante no Sul e Centro-Oeste. No caso do ISS e do IRRF, há maior estabilidade na contribuição média para o financiamento da educação local. No caso do IOF-Ouro, da Lei Kandir, do FPE e do ITCMD, a contribuição é próxima de zero. Finalmente, a receita dos *royalties*, por sua concentração geográfica, é repleta de *outliers* importantes – salientam-se os pontos do Sudeste, que representam municípios como Saquarema, grande produtor de petróleo.

Embora a imputação de dados omitidos seja tema de inúmeros trabalhos, optou-se por adotar uma abordagem direta ao problema. Em alguns casos, os dados já estão presentes na base original ou são facilmente recuperáveis. Esse é o caso das informações sobre o FPM – principal fonte de contribuição –, do ITR e dos dados dos *royalties* pagos aos entes locais. Há também as informações não imputadas diante da

baixa participação na receita local da educação: dados do ITCMD, do FPE, do IOF Ouro e da Lei Kandir. No entanto, há casos no qual é necessário realizar a imputação dos dados.

Para o caso das receitas próprias dos municípios (IPTU, ISS e ITBI), utiliza-se a estimativa de receitas municipais calculada por Santos, Motta e de Faria (2020) do IPEA que calculam essas informações a partir dos dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS, do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE e do banco de dados Finbra. Com isso, há uma estimativa robusta das receitas locais.

No caso das receitas de IPVA e IRRF, opta-se por uma abordagem distinta. A variação regional dos dados apontada no Gráfico 2.6 indica a necessidade de imputar essas duas receitas para os 379 municípios de acordo com as características regionais. Dessa forma, calcula-se a mediana dessas receitas de acordo com a Unidade da Federação a qual pertence o ente local.

## **Passo 5: estimação do VAAF e do VAAT**

Após a organização das bases de dados, foi possível calcular o VAAF e o VAAT de 2021 a 2030 para estados e municípios. A metodologia é a mesma utilizada pelo FNDE no cálculo do Fundeb: ordenam-se os municípios em ordem decrescente de receitas e verifica-se o montante necessário para equalizá-las a partir do valor disponível para a complementação. Deve-se ressaltar que os valores calculados são ponderados pela etapa de ensino que o aluno frequenta. Como as etapas são parte integrante da projeção de matrículas, o resultado é consistente com a população dos municípios e estados considerada até 2030.

Desse modo, inicialmente calculou-se o VAAF para todos os Estados. Em seguida, estimou-se – em consonância com as disposições do art. 13 da Lei nº 14.113, de 2020 – o VAAT para todas as redes estaduais e municipais. Contudo, para fortalecer o potencial de equidade das estimativas, foram desconsideradas as transferências decorrentes dos programas de distribuição universal geridos pelo MEC, como é o caso não apenas do PNAE, mas também do PDDE e do PNATE. Essa fórmula de cálculo, que exclui o PNAE, permite fazer extrapolações interessantes, conforme apresentado na seção 6.

## **2.6 Realização de entrevistas**

Além das entrevistas com atores locais realizadas no âmbito da investigação sobre as aquisições da agricultura familiar no PNAE, foram realizadas duas entrevistas de caráter mais geral ao longo da avaliação. A primeira ocorreu em 26 de novembro de 2020 e representou uma oportunidade diálogo com representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME. A reunião foi realizada por meio de ferramenta de videoconferência, tendo sido elaborado um roteiro prévio de questões (vide Anexo III) que visavam abordar diferentes aspectos da política.

Destaca-se que houve a presença de representantes pertencentes às cinco regiões geográficas, o que permitiu acessar percepções específicas de distintas localidades. Diante da diversidade territorial do país, conhecer as necessidades e desafios diferenciados de cada região é fator relevante para aferir o desempenho da política, bem como identificar a conveniência de possíveis ajustes.

O PNAE foi considerado como uma política pública dependente de contexto. Nesse sentido, ressaltou-se a importância da estruturação de cardápios alimentares compatíveis com as preferências regionais. Aludiu-se, por exemplo, ao “fator amazônico”, que se caracterizaria pela oferta de alimentos considerados típicos da região, e que contrastaria com as opções nutricionais de outras regiões do país.

Foram abordados vários assuntos relacionados ao desenho da política, à provisão de alimentos em contexto de pandemia, à natureza dos repasses da União, aos aportes municipais, às fontes de financiamento, à formação de hábitos alimentares, ao papel da agricultura familiar, à relação entre alimentação e aprendizagem, à qualidade da merenda escolar, ao nível socioeconômico dos alunos e aos padrões de equidade, dentre outros.

A segunda entrevista, também realizada remotamente, destinou-se a estabelecer diálogo com a organização não-governamental Todos pela Educação. Ocorrida em 5 de março de 2021, a entrevista contou com a participação de representante da SECAP/ME.

Inicialmente, foram apresentados, por representantes da SOF/ME e da CGU, alguns elementos e resultados parciais da presente avaliação. Em sua intervenção, os representantes da organização Todos pela Educação destacaram a importância da reflexão sobre educação básica e teceram comentários acerca de estratégias de otimização do desempenho da política de alimentação escolar.

Indagou-se também a respeito dos critérios utilizados na elaboração das projeções de gastos para exercícios financeiros futuros, assim como sobre as premissas para a construção de cenários relacionados à equidade da política. A esse respeito, os participantes da Todos pela Educação ressaltaram a importância de serem escolhidos critérios que considerem a economia política da educação básica, além de fatores que possam facilitar a comunicação à sociedade dos objetivos pretendidos pelos formuladores. Nesse sentido, destacou-se a possibilidade de serem adotados ponderadores aos índices aplicados ao Fundeb, como estratégia de ampliação da equidade da política.

Outros pontos relevantes apresentados pela equipe da Todos pela Educação durante a entrevista envolveram reflexões sobre:

- a revisão das estratégias de financiamento do PNAE, como, por exemplo a de transferência dos recursos relativos ao salário-educação diretamente para os entes subnacionais, sem necessidade de intermediação do governo federal;
- a necessidade de documentar e coletar evidências robustas sobre o nível de eficácia e eficiência do PNAE, de forma a verificar se o programa realmente

está alcançando os resultados almejados, considerando o volume de recursos que é mobilizado; e

- os custos de gestão e controle para o governo federal decorrentes do modelo vigente, no qual exige-se uma quantidade expressiva de prestações de contas por parte dos entes subnacionais, aparentemente incompatível com a capacidade operacional de acompanhamento das instituições fiscalizadoras;

As duas entrevistas revelaram-se instrumentos úteis para a coleta de informações, a obtenção de percepções sobre vários aspectos da política e o levantamento de possíveis sugestões de aperfeiçoamento do programa. Como método qualitativo, as entrevistas mostraram-se mecanismos importantes para ampliar a compreensão da equipe de avaliadores sobre o PNAE, especialmente sobre a eficácia do desenho vigente e sobre a eficiência do modelo de financiamento atualmente adotado.

## 2.7 Propensão ao Consumo da Alimentação Escolar

Além das análises de simulação de cenários (seções 4 e 6), de consistência das bases de dados (seção 8) e bibliométrica (seção 9), na seção 7 realiza-se uma breve análise inferencial sobre o consumo de alimentação escolar. A seção 7 combina uma revisão de literatura (ver seção 2.3) com a análise inferencial. O objetivo da análise estatística é replicar os achados disponíveis na literatura a partir de bases de dados recentes e contribuir com o entendimento do consumo da alimentação escolar.

Com esse objetivo, recorre-se à edição de 2015 da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE) – *survey* aplicado a escolas e alunos visando subsidiar o monitoramento de fatores de risco e proteção à saúde em escolares do Brasil –, que traz, entre os temas pesquisados, aspectos ligados ao consumo de alimentação escolar. No intuito de observar a propensão ao consumo da alimentação escolar, na seção 7 modelam-se os dados da PeNSE em conjunto com os dados da PNAD de 2015.

### 3 Modelo de financiamento do PNAE

Na presente seção, analisa-se o modelo de financiamento do PNAE, abordando-se as regras, os critérios e os parâmetros estabelecidos pela legislação para o financiamento da política de alimentação escolar coordenada pelo governo federal. A descrição do modelo de financiamento possibilita também mapear os atores e traçar as suas respectivas competências no processo de concepção e implementação do programa. Enfatiza-se a dimensão interfederativa, procurando-se elucidar a natureza da participação do governo federal, distinguindo-a da forma de atuação dos entes subnacionais.

Para aprofundar a reflexão, também é discutida a dinâmica de execução orçamentária e financeira do PNAE, indicando-se as principais características alocativas do programa, como natureza da despesa, modalidade de aplicação e fonte de financiamento. Apresenta-se ainda a evolução orçamentária recente do programa, de forma a evidenciar a magnitude de recursos que têm sido destinados ao seu financiamento.

Cabe salientar que descrever e examinar o modelo de financiamento de uma política pública é parte integrante da tarefa de aferir a eficiência na alocação, gestão e desembolso dos recursos orçamentários e financeiros. No caso do PNAE, para estimular a reflexão, são levantadas questões de desempenho sob a ótica dos insumos, dos produtos, dos resultados e dos impactos, tais como:

- **Ótica dos insumos.** O desenho do programa viabiliza a provisão de alimentação escolar a custo razoável (critério de economicidade)?
- **Ótica dos produtos.** A estrutura de financiamento favorece uma melhoria na relação entre a merenda escolar oferecida – em quantidade e qualidade – e os recursos aplicados (critério de eficiência operacional)?
- **Ótica dos resultados.** Os arranjos orçamentários e financeiros permitem uma alocação dos recursos que leve à obtenção de melhores opções nutricionais para um maior número de beneficiários, contribuindo para o atingimento dos objetivos da política (critério de eficiência alocativa)?
- **Ótica dos impactos.** Seria possível sugerir mecanismos de financiamento alternativos que favorecessem uma melhor relação entre os recursos alocados e os impactos gerados pelo programa (critério de custo-efetividade)?

#### 3.1 Papel da União no financiamento da alimentação escolar

Para analisar o modelo de financiamento, inicialmente é oportuno elucidar o marco normativo mais amplo no qual se insere a política de alimentação escolar. Nesse sentido, apresentam-se brevemente os parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

A Constituição consagrou a educação como “direito de todos e dever do Estado e da família” (art. 205). Também prevê que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (art. 208, § 1º). O legislador constitucional indicou, ainda, os princípios que deverão ser obedecidos pelas políticas destinadas à educação, dentre os quais: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e garantia de padrão de qualidade (art. 206). Esses princípios se revestem de extrema relevância, pois servem para orientar a elaboração das políticas públicas educacionais do Estado brasileiro. Outro aspecto fundamental trazido pela Constituição relaciona-se à busca pela universalização do ensino. Conforme o texto constitucional, “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (art. 211, § 4º).

A Constituição também prevê que a educação será fornecida com a observância de algumas garantias:

- Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade;
- Educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até 5 (cinco) anos de idade; e
- Atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático, escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (art. 208).

A Constituição prevê ainda que as políticas voltadas à educação sejam desenvolvidas dentro de uma perspectiva eminentemente federativa: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (art. 211).

Em relação à repartição de competências no campo da educação, a Constituição estabelece que caberá à União exercer “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (art. 211, § 1º). Além disso, foram fixadas competências prioritárias para cada ente subnacional, de forma que “os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio” (art. 211, § 3º), ao passo que “os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” (art. 211, § 2º).

Após dispor sobre princípios e competências a serem obedecidos pelo sistema de ensino, a Constituição estabelece regras sobre o modelo de financiamento a ser observado pelos entes federativos. Em virtude da importância para o presente estudo, convém examiná-las detidamente.

Além de determinar o cumprimento de montante mínimo a ser destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212), a Constituição estabelece que a alocação dos recursos públicos “assegurar prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação” (art. 212,

§ 3º). Esse dispositivo é importante, pois revela a ênfase do legislador em certos parâmetros que merecem prioridade. Adiante, esses parâmetros serão examinados em maiores detalhes, servindo de vetores para avaliar em que medida o programa vem cumprindo seus propósitos.

Do ponto de vista do financiamento, a Constituição também estabelece algumas regras para disciplinar as fontes de receitas públicas que deverão financiar a política. Especificamente em relação à alimentação escolar, está determinado o financiamento por meio de “recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários” (art. 212, § 4º). Além disso, está estipulado que “a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei” (art. 212, § 5º).

### 3.2 PNAE: instrumentos e estratégias

Antes de apresentar a descrição do modelo de financiamento do PNAE, é conveniente delinear os objetivos pretendidos pela política. Nos termos do art. 4º da Lei nº 11.947, de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar, o programa possui a finalidade de “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 o período letivo”. Essa Lei estabelece, ainda, em seu art. 2º, as diretrizes que deverão ser observadas pelo PNAE, dentre as quais merecem destaque:

- a) “a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica” (Lei 11.947, de 2009, art. 2º, III); e
- b) “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” (Lei 11.947, de 2009, art. 2º, inciso IV).

Para o alcance dos objetivos, o PNAE prevê uma estratégia de financiamento baseada no arranjo interfederativo, por meio de regime de cooperação financeira entre os entes da federação. Nesse sentido, o art. 5º da Lei nº 11.947, de 2009, dispõe que “os recursos financeiros consignados no orçamento da União para execução do PNAE serão repassados em parcelas aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às escolas federais pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE”.

Compete ao governo federal, portanto, promover a transferência de recursos para os entes subnacionais, a quem cabe a sua efetiva aplicação. Essa transferência consiste em complementação aos valores despendidos por Estados e Municípios. Trata-se, assim, de um desenho que: a) possui dimensão federativa, prevendo atuação de forma conjunta e colaborativa dos entes federativos dos três níveis; e b) tem como mecanismo básico de financiamento, por parte do governo federal, transferências de caráter suplementar.

Salienta-se que uma característica importante da gestão orçamentária e financeira do PNAE é a previsão de utilização da “transferência automática” como instrumento de execução orçamentária e financeira. A esse respeito, o § 1º do art. 5º da Lei nº 11.947, de 2009, estabelece que “a transferência dos recursos financeiros, objetivando a execução do PNAE, será efetivada automaticamente pelo FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica”.

Cabe observar que o mecanismo de transferência automática representa uma evolução na gestão do programa, já que inicialmente a descentralização era operacionalizada por meio de convênios entre os entes envolvidos. Conforme exposto em um Relatório do FNDE da década de 1990, “A descentralização do PNAE foi iniciada em 1993, pela transferência, via celebração de convênios, dos recursos financeiros correspondentes aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para aquisição de alimentos no mercado local e de acordo com hábitos alimentares específicos de cada região (...)” (Relatório de Atividades do PNAE – 1997 apud SILVA, 2018, p. 60).

Uma das vantagens das transferências automáticas – em comparação com outros instrumentos de descentralização de recursos, como os convênios – é a celeridade da execução orçamentária e financeira. Na prática, as transferências automáticas significam que “os recursos são creditados em contas correntes específicas abertas pelo próprio FNDE, em nome de órgãos e instituições denominadas entidades executoras (EE)” (FNDE, 2008, p. 29).

Cumprir notar que a Lei nº 11.947, de 2009, em seu art. 20, também prevê situações nas quais as transferências poderão ser suspensas, tais como aquelas relacionadas à não constituição do Conselho de Alimentação Escolar - CAE, à não apresentação da prestação de contas e ao cometimento de irregularidades na execução do PNAE.

Salienta-se, por fim, que os recursos repassados aos entes subnacionais deverão ser consignados nos orçamentos estaduais e municipais, assim como deverão respeitar a destinação específica do programa, ou seja, deverão ser aplicados somente para a aquisição de gêneros alimentícios (§ 2º do art. 5º da Lei nº 11.947, de 2009).

### 3.3 Caráter descentralizado do PNAE

Inicialmente, é importante salientar que o PNAE não é parte integrante de um sistema nacional de educação. Diferentemente de outras políticas sociais, como a saúde ou a assistência social, “não há formalmente um sistema nacional instituído com clareza de atribuições de oferta de ensino e de mecanismos de cooperação interfederativa, ainda que as leis e políticas existentes deem parcialmente conta da articulação harmônica da atuação dos entes federativos” (CALLEGARI, 2020, p. 19). Uma possível explicação para a inexistência de um sistema nacional de educação poderia residir no “fato de que a União não é a principal financiadora da política educacional” (CALLEGARI, 2020, p. 19).

A instituição de um sistema nacional de educação está prevista na Constituição Federal (art. 214) e no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005, de 2014). Em virtude

de sua abrangência – nacional – e da forma de instituição – por lei específica –, é possível presumir que cabe à União a competência para sua criação.

Outro aspecto importante a destacar é que, nem sempre ao longo de sua história – que remonta à década de 1960 –, o PNAE adotou estrutura descentralizada. Callegari (2020) observa que, em sua concepção original, o programa obedecia a um formato centralizado, por meio do qual o governo federal oferecia alimentação diretamente às escolas públicas de todo o país (CALLEGARI, 2020, p. 38). Contudo, a gestão centralizada apresentava inconveniências de natureza logística, suscitando a necessidade de revisão da estrutura do programa.

Em seu arranjo atual, o PNAE obedece ao princípio da descentralização, seguindo o modelo interfederativo baseado na repartição de competências entre os entes. Como vimos, a natureza da participação da União nas políticas educacionais possui status constitucional, cabendo-lhe agir de forma redistributiva e supletiva, por meio de apoio técnico e financeiro aos demais entes federativos, para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade.

Farenzena (2012: 113) destaca que “a função supletiva se justifica pelo fato de que a União não atua diretamente na oferta escolar, portanto suas ações de assistência podem complementar e ampliar os recursos (em sentido amplo) estaduais e municipais”. Sugere ainda que suplementação não significa que o papel do governo federal deva ser interpretado como residual. Ao contrário, a participação federal merece ser pensada como inserida em um contexto de federalismo colaborativo: “É relevante [...] considerar que os objetivos de garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino referenciam a função supletiva, o que significa que a assistência não pode ser pensada como aporte de ações e recursos residuais” (FARENZENA, 2012, p. 113).

Nesse sentido, como indicado pelo Relatório Preliminar de Auditoria da CGU sobre a Avaliação do Financiamento Público da Educação Infantil (CGU, 2020a), o PNAE cumpre importante papel “de auxílio aos municípios, uma vez que amplia os recursos disponíveis” (FNDE, 2020: 1). Como se discutirá adiante, a depender do perfil arrecadador do ente beneficiado, o apoio financeiro da União pode se mostrar mais ou menos relevante para complementar o valor da merenda escolar. Especialmente no caso de municípios com recursos próprios bastante limitados, os repasses da União tendem a exercer papel importante e, em casos mais extremos, representam praticamente a totalidade dos recursos disponíveis para custear a alimentação escolar.

De forma geral, essa repartição de competências não é retratada como problemática. Ao contrário, costuma-se destacar que o caráter descentralizado representa uma evolução positiva no modelo de financiamento do programa: “Com o processo de descentralização, além da agilização no atendimento, melhoria na qualidade da alimentação, pelo respeito aos hábitos alimentares locais, obteve-se maior regularidade no atendimento ao alunado, evitando-se os fornecimentos irregulares e descontínuos do passado” (Relatório de Atividades do PNAE – 1997, apud SILVA, 2018: 60).

Além disso, também tem sido sugerido que a descentralização contribui para fomentar o desenvolvimento local. Nesse sentido, a descentralização “introduziu na

economia de cada município uma demanda que, antes benéfica a outro mercado, passou a incentivar e fortalecer o mercado local, propiciando melhor qualidade e maior variedade de alimentos no cardápio das escolas e, conseqüentemente, maior aceitação da alimentação pelos beneficiários do Programa” (Relatório de Atividades do PNAE – 1997, apud SILVA, 2018: 60).

Por fim, como se discutirá adiante, o modelo interfederativo do PNAE apresenta desafios importantes. Do ponto de vista do financiamento, caberia indagar se haveria formas alternativas de descentralização de recursos – como os consórcios públicos – capazes de promover maior eficiência alocativa.

### 3.4 Análise do modelo de financiamento

Após essa descrição mais ampla sobre as características da estrutura de financiamento do PNAE, pode-se avançar em direção ao estudo pormenorizado dos mecanismos e estratégias de financiamento. Cabe, em particular, aprofundar a análise dos principais atores e dos papéis por eles desempenhados. Nos termos do art. 7º da Resolução CD/FNDE/MEC nº 6, de 2020, são considerados participantes do PNAE:

- **FNDE:** responsável pela coordenação do PNAE, pelo estabelecimento das normas gerais de planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação do Programa, bem como pela transferência dos recursos financeiros;
- **Entidade Executora - EEx:** responsáveis pela execução do PNAE, inclusive pela utilização e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE. Exemplos: Secretarias de Estado da Educação - SEDUC, Prefeituras Municipais e escolas federais;
- **Unidade Executora - UEx:** entidade privada sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar, responsável pelo recebimento dos recursos financeiros transferidos pela Entidade Executora em favor da escola que representa;
- **Conselho de Alimentação Escolar - CAE:** possui a função de zelar pela concretização da alimentação escolar de qualidade, por meio da fiscalização dos recursos públicos repassados pelo FNDE para a execução do PNAE.

Cumpra destacar também a função desempenhada pelo MEC, a quem compete, nos termos do art. 15 da Lei nº 11.947, de 2009, “propor ações educativas que perpassem pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional”. O MEC também exerce importante função de supervisão ministerial, conforme dispõem os arts. 19 e 20 do Decreto Lei nº 200, de 1967.

Cabe, portanto, ao FNDE realizar a coordenação da política em suas várias dimensões – planejamento, orçamento, gestão e controle. É possível, assim, inferir que ao FNDE foram atribuídas funções de natureza mais geral, com papel fundamental na formulação das regras de implementação do programa.

Por sua vez, às Entidades Executoras – que correspondem às secretarias estaduais de educação, prefeituras municipais e escolas federais – cabem funções que poderiam ser qualificadas como táticas. Como esclarece documento produzido pelo FNDE, as Entidades Executoras exerceriam essencialmente a responsabilidade “pelo recebimento e execução dos recursos do programa e por todas as decisões necessárias ao bom atendimento do aluno” (FNDE, 2008: 53).

As Unidades Executoras – tais como Caixas Escolares, Associações de Pais e Mestres, Colegiados Escolares – desempenham papéis de natureza operacional, associados ao efetivo desembolso de recursos financeiros para pagamento de fornecedores e prestadores de serviços e à respectiva prestação de contas.

Já ao CAE cabe monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, bem como o cumprimento das diretrizes do PNAE. Em consonância com a discussão feita na seção 8.3.1, dentre as competências previstas para o CAE, destacam-se: a) monitorar e fiscalizar a execução financeira dos recursos destinados à alimentação escolar; b) analisar a prestação de contas da EEx e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa; c) comunicar qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE; d) fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado; e) auxiliar, acompanhar e fiscalizar as EExs nos processos de aquisição dos gêneros alimentícios; e f) zelar pela qualidade da alimentação ofertada aos alunos.

Os recursos orçamentários do PNAE são transferidos do FNDE para as secretarias estaduais e municipais de educação, a quem compete realizar a sua execução orçamentária e financeira. Os recursos financeiros são enviados diretamente às EExs pelo FNDE, por meio dos depósitos em contas específicas já referidos. A operacionalização orçamentária pelas EExs, por sua vez, pode ocorrer por meio de diferentes modalidades, referidas mais adiante.

Nota-se, portanto, o papel relevante desempenhado pelas EExs, a quem cabe o exercício de várias atribuições, como o “recebimento dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE para alimentação escolar e a sua devida complementação, bem como pelo acompanhamento e a supervisão da execução e a devida prestação de contas” (FNDE, 2008, p. 29).

Além disso, as Entidades Executoras têm responsabilidade sobre as ações de educação alimentar e nutricional. Conforme o art. 14 da Resolução CD/FNDE/MEC nº 6, de 2020, cabe-lhes “a inclusão da educação alimentar e nutricional - EAN no processo de ensino e aprendizagem [...] abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas e habilidades que promovam modos de vida saudáveis, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional”.

Para facilitar a visualização, o Quadro 3.1 apresenta algumas responsabilidades associadas às Entidades Executoras previstas na Resolução CD/FNDE/MEC nº 6, de 2020.

### Quadro 3-1 - Responsabilidades das Entidades Executoras - EExs

- **Contratação de empresas.** “Com os recursos financeiros transferidos pelo FNDE, a EEx pode firmar contratos com pessoas jurídicas que fornecem ou prestam serviços de alimentação coletiva, exclusivamente para o fornecimento de refeições” (art. 13)
- **Transparência sobre compras públicas.** “A EEx deverá dar publicidade das informações referentes ao processo de aquisição de gêneros alimentícios” (art. 26)
- **Pesquisa de preços.** “Nas licitações para aquisição de gêneros alimentícios do PNAE, as EEx devem realizar pesquisa de preços prévia” (art. 28)
- **Conselho de Alimentação Escolar - CAE.** “A Seduc e a Prefeitura municipal devem instituir, no âmbito de sua respectiva jurisdição administrativa, o CAE, órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento” (art. 43)
- **Acompanhamento financeiro.** “É de responsabilidade da EEx o acompanhamento das transferências financeiras efetuadas pelo FNDE no âmbito do PNAE, de forma a garantir a aplicação tempestiva dos recursos creditados” (art. 47, inciso XXIX)
- **Gestão descentralizada de recursos.** “Na forma descentralizada ou escolarizada, cabe à Seduc e à Prefeitura Municipal repassar os recursos financeiros recebidos à conta do PNAE (...) às UEx das escolas de educação básica pertencente à sua rede de ensino” (art. 49)
- **Possibilidade de delegação de responsabilidade.** “Entende-se como delegação de rede a transferência da responsabilidade da Seduc à Prefeitura Municipal pelo atendimento aos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino (...) a Seduc autoriza expressamente o repasse direto à Prefeitura Municipal, por parte do FNDE, da correspondente parcela de recursos financeiros para a oferta de alimentação nas escolas” (art. 12)
- **Pagamento do agricultor familiar.** “Nos casos em que o agricultor familiar, o empreendedor familiar rural ou suas organizações ainda não estiverem aptos a receber o pagamento por meio de cartão magnético, será permitido à EEx e/ou à UEx realizar transferência bancária, por meio da Conta Cartão PNAE” (art. 49, § 5º)
- **Gestão de estoque.** “A EEx deve implementar e manter um sistema de controle de estoque dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE” (art. 53)
- **Prestação de contas.** “A Seduc e a Prefeitura Municipal devem apresentar ao FNDE a prestação de contas do total dos recursos recebidos para execução do PNAE” (art. 58)

Fonte: Resolução CD/FNDE/MEC nº 6, de 2020. Elaboração: SOF/ME.

Ainda em relação aos principais participantes do PNAE, competências relevantes também são exercidas pelo Conselho Deliberativo do FNDE, a quem cabe inclusive deliberar sobre critérios de alocação de recursos, conforme se depreende da leitura do § único do art. 6º da Lei nº 11.947, de 2009: “O Conselho Deliberativo do FNDE expedirá normas relativas a critérios de alocação de recursos e valores per capita, bem como para organização e funcionamento das unidades executoras e demais orientações e instruções necessárias à execução do PNAE”.

A Figura 3.1 apresenta os diferentes atores participantes do PNAE, mostrando a sequência obedecida no fluxo de recursos, desde a sua origem no orçamento federal – Lei Orçamentária Anual – até a ponta, representada pela unidade executora.

**Figura 3-1** - Atores envolvidos no repasse de recursos do PNAE



Fonte: Resolução CD/FNDE/MEC nº 6, de 2020. Elaboração: SOF/ME.

### 3.5 Modalidades de operacionalização do PNAE

Conforme já referido, o principal mecanismo de transferência de recursos do PNAE é o repasse inicial feito pelo FNDE às Entidades Executoras – secretarias estaduais e municipais de educação e escolas federais. Há, porém, diferentes modalidades por meio das quais esses recursos podem ser mobilizados a partir do repasse inicial, com ou sem repasse de recursos às Unidades Executoras.

Conforme a Resolução CD/FNDE/MEC nº 6, de 2020, a operacionalização dos recursos oriundos do PNAE pode ser classificada em 3 (três) modalidades:

- **Centralizada.** As aquisições são feitas pelas Entidades Executoras com recursos provenientes do FNDE. Portanto, não há repasse para as Unidades Executoras. Dessa forma, “a EEx adquire os gêneros alimentícios, que são fornecidos às unidades escolares para o preparo e distribuição da alimentação escolar. A entrega dos gêneros alimentícios pelos fornecedores pode ser realizada diretamente às unidades escolares e podem haver depósitos centrais de intermediação do abastecimento” (inc. I do art. 8º).
- **Descentralizada ou escolarizada.** Nesse caso, “a EEx repassa recursos financeiros para UEx das unidades escolares, que adquirem diretamente os gêneros alimentícios para o preparo e distribuição da alimentação escolar” (inc. II do art. 8º).

- **Semi-descentralizada ou parcialmente escolarizada.** Por esse formato, “a EEx combina as formas de gestão centralizada e descentralizada/escolarizada” (inc. III do art. 8º).

Mencione-se, ainda, conforme o § 2º do art. 51 da Resolução CD/FNDE/MEC nº 6, de 2020, a possibilidade de o fornecimento de alimentação ocorrer de forma terceirizada. Cabe, entretanto, a ressalva de que “a EEx que optar por adquirir as refeições, mediante terceirização de serviços, somente poderá utilizar os recursos repassados pelo FNDE à conta do PNAE para o pagamento dos gêneros alimentícios”.

Cabe ressaltar que nem todo gasto com alimentação escolar pode ser efetuado com recursos do PNAE. Estes se destinam exclusivamente à aquisição “de gêneros alimentícios a serem utilizados na preparação dos alimentos”. Outras despesas, ainda que associadas ao fornecimento de alimentação escolar, não podem ser custeadas por recursos orçamentários do PNAE.

Nesse sentido, “os gastos com a contratação da empresa, a distribuição das refeições, o pagamento dos profissionais envolvidos com a preparação dos alimentos, entre outras despesas, serão assumidos obrigatoriamente pelas EE. Os recursos do programa serão usados para pagar os alimentos fornecidos pela empresa contratada” (FNDE, 2008: 49). Também “não é permitida sua utilização para a compra de panelas, pratos, talheres, geladeira, fogão, etc., bem como despesas com gás. As EE são responsáveis pelas despesas com esses itens” (FNDE, 2008: 41).

Outro ponto a destacar é que “o FNDE não pode repassar diretamente os recursos financeiros para as escolas” (FNDE, 2008, p. 51): eles sempre devem ser intermediados pelas Entidades Executoras. Todos os recursos federais repassados serão posteriormente objeto de prestação de contas para fins de aferição da transparência e da idoneidade de sua aplicação.

### 3.6 Forma de cálculo do valor de repasse

Feita a descrição do modelo de financiamento do PNAE, cabe discutir a forma de cálculo dos repasses feitos pelo FNDE. Em relação à metodologia de cálculo dos valores a serem repassados, o § 4º do art. 5º da Lei nº 11.947, de 2009, estabelece que o montante “será calculado com base no número de alunos devidamente matriculados na educação básica pública de cada um dos entes governamentais, conforme os dados oficiais de matrícula obtidos no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação”. O número de matrículas que compõe o cálculo é baseado no Censo Escolar do ano anterior ao do atendimento.

Pela legislação vigente, o valor repassado pela União a Estados e Municípios por dia letivo para cada aluno é definido por categorias, de acordo com a etapa e a modalidade de ensino. O Quadro 3.2 identifica os vários componentes da fórmula de cálculo.

### Quadro 3-2 - Fórmula de cálculo dos repasses do PNAE

$$VT = A \times C \times D$$

VT = valor transferido por nível/modalidade de atendimento, anualmente.

A = número de alunos declarados no censo escolar, no ano anterior, por nível/modalidade de atendimento.

C = valor per capita diário por aluno, definido por resolução do FNDE.

D = número de dias de atendimento.

Fonte: Resolução CD/FNDE/MEC nº 6, de 2020. Elaboração própria: SOF/ME.

Em relação ao cronograma de repasses, destaca-se que “os recursos financeiros do Pnae são repassados em 10 parcelas mensais, de fevereiro a novembro” (FNDE, 2008: 60). Do ponto de vista operacional, conforme já referido, os repasses são efetuados em contas bancárias utilizadas exclusivamente para a gestão de despesas do programa, abertas pelo FNDE.

Os valores vigentes por categoria, utilizados para fixação do montante a ser transferido pela União, são apresentados na Tabela 3.1.

**Tabela 3.1** - Cálculo do repasse: valores por categoria

| <b>Categoria</b>   | <b>Valores fixados pela Resolução CD/FNDE/MEC nº 6, de 2020 (R\$)<sup>1</sup></b> | <b>Valores reais<sup>2</sup> (R\$)</b> |
|--|---|--|
| Creches  | 1,07  | 0,87                                   |
| Pré-escola   | 0,53  | 0,43                                   |
| Escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos | 0,64  | 0,52                                   |
| Ensino fundamental e médio   | 0,36  | 0,29                                   |
| Educação de jovens e adultos   | 0,32  | 0,26                                   |
| Ensino integral  | 1,07  | 0,87                                   |
| Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral                       | 2,00  | 1,62                                   |
| Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno           | 0,53  | 0,43                                   |

Fonte: Sítio do PNAE (<https://www.fnde.gov.br/programas/pnae>). Deflator IPCA Alimentação e Bebidas (Tabelas 1419 e 7060 do SIDRA/IBGE).

1. Correspondem aos mesmos valores fixados pela Resolução CD/FNDE/MEC nº 8, de 2017.
2. Valores deflacionados pelo IPCA (dez/2020 = 100)

Para se vislumbrar a magnitude dos recursos envolvidos, pode-se recorrer a Relatório Preliminar de Auditoria da CGU no qual se afirma que, “considerando que a LDB estabelece o tempo mínimo de duzentos dias letivos, o valor per capita anual da creche é de cerca de R\$ 214,00 e da pré-escola, R\$ 106,00” (CGU, 2020a apud FNDE, 2020).

Cabe esclarecer que o instrumento adotado para fixar os valores de repasse é uma Resolução a ser expedida pelo Conselho Deliberativo do FNDE. Os valores informados na Tabela acima foram estabelecidos por meio da Resolução CD/FNDE/MEC Nº 1, de 8 de fevereiro de 2017, tendo sido apresentados – sem modificação no valor – também na Resolução nº 6, de 2020.

Como a Resolução que fixou os valores de repasse por categoria remonta ao exercício de 2017, tendo permanecido inalterados com a publicação da Resolução CD/FNDE/MEC nº 6, de 2020 (art. 47), pode-se observar que tem ocorrido perda expressiva do poder aquisitivo dos valores destinados pelo programa à aquisição da alimentação escolar. A Tabela 3.1 apresenta também os montantes reais calculados para 2020 por meio da aplicação de deflator – IPCA – ao subitem “alimentação e bebidas”. Registra-se que a inflação acumulada no período entre fev/2017 e dez/2020 foi de 23,5%. Já a Tabela 3.2 apresenta os valores dos repasses financeiros para cada uma das modalidades do PNAE no exercício financeiro de 2018. O valor total dos gastos executados atingiu R\$ 4,0 bilhões.

**Tabela 3.2** - Repasses financeiros do PNAE em 2018.

| <b>Categoria</b>   | <b>Recursos Repassados em 2018</b> | <b>Participação da categoria em relação aos repasses totais</b> |
|--|------------------------------------|---|
| Creches  | 547.289.272,12                     | 13,6%   |
| Pré-escola   | 455.920.822,36                     | 11,3%   |
| Escolas indígenas e quilombolas  | 65.489.079,60                      | 1,6%  |
| Ensino fundamental e médio   | 2.572.229.544,73                   | 64,0%   |
| Educação de jovens e adultos   | 192.545.984,56                     | 4,8%  |
| Ensino integral  | 59.471.320,60                      | 1,5%  |
| Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral             | 89.080.119,60                      | 2,2%  |
| Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno | 36.746.849,20                      | 0,9%  |
| <b>Valores totais dos repasses</b>   | <b>4.018.772.992,77</b>            | <b>100%</b>   |

Fonte: Dados Abertos do FNDE. “Repasses Financeiros do PNAE”. Elaboração: SOF/ME.

Conforme o § 3º do art. 5º da Lei nº 11.947, de 2009, existe ainda previsão de que os recursos não utilizados não precisam retornar ao ente repassador: “os saldos dos recursos financeiros recebidos à conta do PNAE existentes em 31 de dezembro deverão ser reprogramados para o exercício subsequente, com estrita observância ao objeto de sua transferência, nos termos disciplinados pelo Conselho Deliberativo do FNDE”.

Ao aproveitamento dos saldos não executados no exercício anterior atribui-se a denominação de reprogramação. Contudo, a transferência de recursos dos montantes não utilizados não ocorre de forma automática. Para que a reprogramação seja autorizada, é necessário que alguns requisitos sejam cumpridos pelas Entidades Executoras, dentre eles:

- As regras do PNAE devem ter sido cumpridas e a alimentação escolar ter sido oferecida durante todo o período letivo;
- O valor do saldo que exceder a 30% do total do recurso financeiro a ser reprogramado para o exercício seguinte será deduzido das parcelas a serem repassadas à EEx (conforme alínea *b* do inciso XXIV do art. 47 da Resolução nº 6, de 2020).

Em relação a este último requisito, é oportuno esclarecer como são realizados os acertos para que os parâmetros especificados na legislação sejam efetivamente respeitados. Como explicado em documento elaborado pelo FNDE: o “montante a ser devolvido será descontado em tantas parcelas quantas forem necessárias e, caso não seja suficiente, fica a EE obrigada ainda a devolver a diferença” (FNDE, 2008: 63).

### Boxe 3.1 - O que as instituições pensam sobre a sistemática de financiamento do PNAE?

Em entrevista realizada com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, ocorrida em 26/11/2020, foi possível confirmar a importância da dimensão federativa para os processos de formulação e execução do PNAE. O diálogo permitiu compreender como a heterogeneidade geográfica e socioeconômica dos participantes do programa são elementos chave para a análise da eficácia do desenho da política.

Além disso, a entrevista também possibilitou conhecer a visão dos representantes da UNDIME a respeito da sistemática de financiamento adotada pelo PNAE. De forma geral, avaliou-se que os recursos oferecidos pelo programa são insuficientes para garantir padrões mínimos de qualidade da alimentação escolar. Ainda assim, na visão dos entrevistados, o PNAE pode ser considerado como fundamental para a provisão nutricional dos alunos atendidos.

Destacou-se que o financiamento se constitui em um dos principais desafios do programa. Os entrevistados observaram que, não obstante o caráter suplementar, o aporte do governo federal exerce papel muito importante. Sustentou-se que os municípios respondem pela parte mais expressiva do custeio da política, de forma que os recursos próprios seriam superiores às transferências efetuadas pelo governo federal<sup>8</sup>.

A dimensão da equidade também foi retratada como relevante. Afirmou-se que os municípios mais pobres possuem maior relação de dependência em relação aos repasses federais. Avaliou-se, ainda, que os recursos adicionais decorrentes da aprovação do Novo Fundeb poderão contribuir para dinamizar a educação infantil e, possivelmente, ampliar o fluxo de recursos destinado à alimentação escolar.

Mencionou-se que, assim como o Fundeb, que é sensível às diferentes capacidades financeiras dos municípios, o próprio PNAE poderia incluir em seu desenho fatores de equidade. Nesse caso, poderiam ocorrer aportes diferenciados para aquelas localidades em maiores dificuldades financeiras. Contudo, salientou-se que uma possível ênfase na equidade não deveria prejudicar o caráter universalista da política, já que todos os alunos, independentemente de condição socioeconômica, possuem direito à alimentação escolar.

---

<sup>8</sup> Nesse sentido, vale observar a aparente contradição com Gráfico 6.4 da seção 6.3. Segundos os dados de execução financeira de 2018, em mais de 46% dos municípios o repasse do Governo Federal ao PNAE respondia por 90% das receitas aplicadas para alimentação escolar. De todo modo, há evidências no estudo de caso da seção 10 de que os entes aportam recursos próprios na execução do PNAE.

## 4 Perfil orçamentário da despesa de alimentação escolar

### 4.1 Perfil orçamentário do FNDE

Antes de iniciar a análise da despesa alocada no orçamento federal especificamente para o PNAE, exploramos brevemente o perfil orçamentário do FNDE de maneira geral. Mais do que conhecer a composição dos gastos orçamentários do FNDE, essa análise permite vislumbrar o peso dos recursos destinados à alimentação escolar em comparação com o rol mais amplo de despesas educacionais executadas pela entidade.

O FNDE é uma Autarquia integrante da estrutura do Ministério da Educação, portanto pertencente à Administração Indireta. De acordo com Bittencourt, “O objetivo da criação do FNDE foi captar e distribuir recursos financeiros a vários programas e projetos do Ensino Fundamental, embora hoje o FNDE gerencie programas voltados a outros segmentos da educação” (2007: 47). Orçamentariamente, os recursos do FNDE estão alocados na Unidade Orçamentária (UO) 26.298.

Destaca-se que o FNDE é responsável pela gestão orçamentária de um conjunto amplo de políticas educacionais, dentre as quais:

- Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb;
- Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica;
- Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para a Educação Básica;
- Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica;
- Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica;
- Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica; e
- Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica.

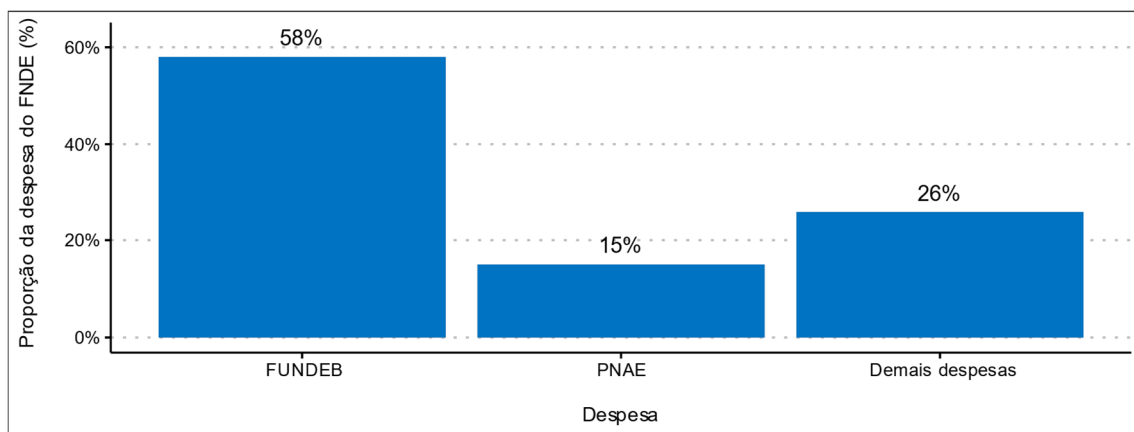
Em relação à dimensão alocativa, de acordo com a dotação atual para 2020 foram destinados ao FNDE recursos da ordem de R\$ 28,3 bilhões, dos quais R\$ 16,5 bilhões foram consignados ao Fundeb – 58,2% – e R\$ 4,3 bilhões ao PNAE – 15,4%. As demais ações orçamentárias – como aquelas destinadas ao livro didático, ao transporte escolar e ao apoio à infraestrutura escolar – atingiram 26,4% do orçamento total do FNDE. Esses dados são importantes, pois evidenciam a proporção relevante alcançada tanto pelo Fundeb quanto pelo PNAE na programação orçamentária do FNDE. A Tabela 4.1 apresenta a programação orçamentária do FNDE para o ano de 2020, ilustrada no Gráfico 4.1.

**Tabela 4.1** - Perfil orçamentário do FNDE

| Ação Orçamentária  | Valores alocados em 2020 (dotação atual - R\$) | Participação da ação orçamentária no total da despesa do FNDE |
|--|--|---|
| 0E36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB | 16.462.104.053,                                | 58,2%   |
| 00PI - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)   | 4.348.278.257,                                 | 15,4%   |
| 20RQ - Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica                                       | 1.942.761.613,                                 | 6,9%  |
| 0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica  | 1.889.202.115,                                 | 6,7%  |
| 20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica   | 1.102.359.207,                                 | 3,9%  |
| 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica  | 720.000.000,                                   | 2,5%  |
| 0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica   | 696.621.134,                                   | 2,5%  |
| 0E53 - Aquisição de Veículos para o Transporte Escolar da Educação Básica - Caminho da Escola  | 175.544.105,                                   | 0,6%  |
| 0A12 - Concessão de Bolsa Permanência no Ensino Superior   | 174.848.600,                                   | 0,6%  |
| 2000 - Administração da Unidade  | 139.369.652,                                   | 0,5%  |
| 00QH - Concessão de bolsas no âmbito do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies)     | 131.223.860,                                   | 0,5%  |
| 12KU - Apoio à implantação de Escolas para Educação Infantil   | 75.000.000,                                    | 0,3%  |
| Outras   | 429.387.249,                                   | 1,5%  |
| <b>Orçamento total do FNDE</b>   | <b>28.286.699.845,</b>                         | <b>100%</b>   |

Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/ME.

**Gráfico 4.1** - Perfil orçamentário do FNDE em 2020.



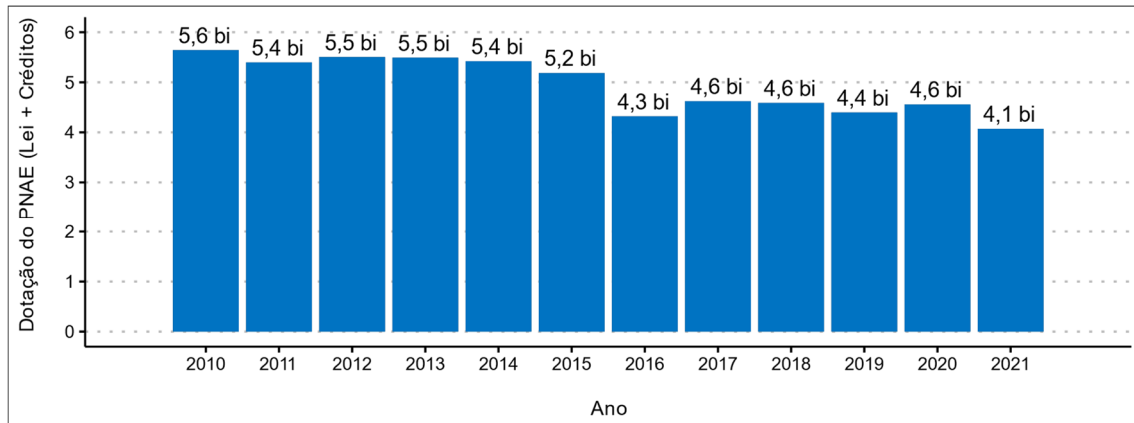
Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/ME.

## 4.2 Perfil orçamentário do PNAE

Os recursos destinados ao PNAE encontram-se alocados na ação 00PI – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE). O Gráfico 4.2 exibe o montante de

recursos orçamentários alocados no programa no período compreendido entre 2010 e 2021, em termos reais.

**Gráfico 4.2** - Recursos orçamentários alocados no PNAE, 2010-2021.

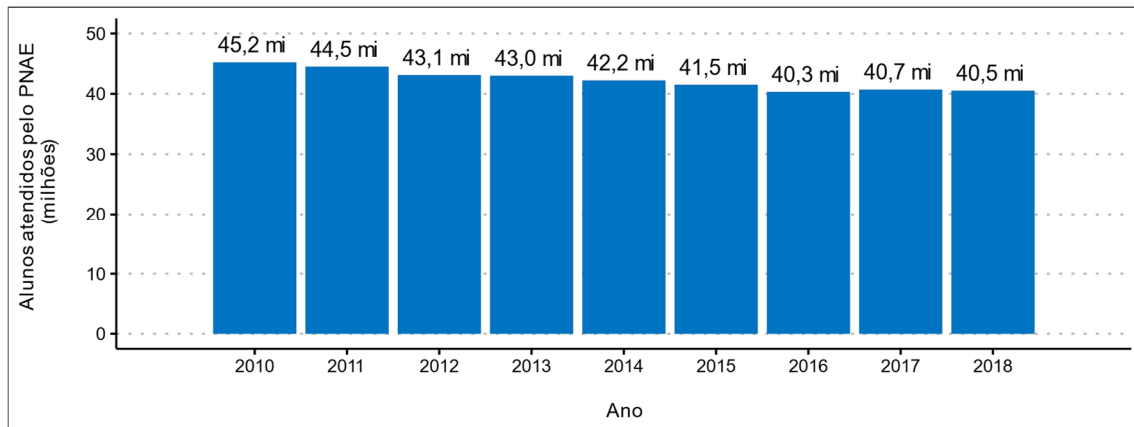


Fonte: SIOP. Dados da dotação atual (lei + créditos) deflacionados pelo IPCA (IBGE). Para 2021, valores do PLOA. Base 100 = janeiro de 2021. Elaboração: SOF/ME.

Ressalta-se que o crescimento nominal dos recursos alocados no PNAE, entre 2010 e 2020, foi de 42,3%. Entretanto, esse aumento foi insuficiente para cobrir a expansão inflacionária do período medida pelo IPCA. Assim, em termos reais, o programa sofreu retração da ordem de 17,8%, passando de R\$ 5,6 bilhões em 2010 para R\$ 4,6 bilhões em 2020. O valor previsto no PLOA para 2021 é de R\$ 4,1 bilhões.

Por outro lado, é importante examinar a proporção de recursos orçamentários alocados em relação ao número de beneficiários do programa. O Gráfico 4.3 retrata, para o período compreendido entre 2010 e 2018, a evolução da quantidade total de alunos beneficiados pelo programa. Observa-se que o número de alunos atendidos sofre queda de 10,3%, passando de 45,2 milhões em 2010 para 40,5 milhões em 2018.

**Gráfico 4.3** - Alunos atendidos pelo programa (em milhões)



Fonte: Dados abertos do FNDE. Elaboração: SOF/ME.

A Tabela 4.2 apresenta os valores alocados anualmente, em termos reais, indicando o número de alunos beneficiados e o valor médio despendido por aluno.

**Tabela 4.2** - Valor despendido por aluno atendido

| Ano  | Recursos Orçamentários*, em R\$ mi (valores reais) | Alunos Atendidos, em milhões | Valor gasto por aluno, em R\$ (valores reais) |
|------|--|------------------------------|---|
| 2010 | 5355,99  | 45,2                         | 118,5   |
| 2011 | 5119,21  | 44,5                         | 115,1   |
| 2012 | 5235,17  | 43,1                         | 121,5   |
| 2013 | 5206,54  | 43,0                         | 120,9   |
| 2014 | 5156,29  | 42,2                         | 122,1   |
| 2015 | 4897,19  | 41,5                         | 117,9   |
| 2016 | 4080,50  | 40,3                         | 101,1   |
| 2017 | 4403,35  | 40,7                         | 108,3   |
| 2018 | 4375,84  | 40,5                         | 107,9   |

\*Dotação atual (lei + créditos).

Fonte: Extração SIOP para valores orçamentários, complementada pelas informações sobre alunos atendidos extraídas do Plano de Dados Abertos do FNDE. Valores deflacionados pelo IPCA. Base 2018 = 100. Elaboração: SOF/ME.

Quanto ao orçamento autorizado para o exercício financeiro de 2020, medido pelo critério de dotação atual (lei + créditos), destaca-se que, para a ação 00PI - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE), foram alocados recursos da ordem de R\$ 4,3 bilhões, com meta física correspondente de 42 milhões de alunos. As dotações são custeadas com recursos oriundos da fonte 113 (Contribuição do Salário-Educação). Desse montante, R\$ 1,3 bilhão destina-se a Estados e DF e R\$ 3,0 bilhões a Municípios.

Salienta-se que até o exercício de 2015 a programação orçamentária do PNAE esteve atrelada à ação orçamentária 8744 – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE). O código foi alterado a partir de 2016, passando as despesas do PNAE a correrem à conta da ação 00PI. Em ambos os casos, as ações estiveram associadas ao identificador de resultado primário (RP) “1”, qualificando-se como despesa obrigatória do governo federal. Assim, as dotações para alimentação escolar não têm sido passíveis de limitação de empenho e movimentação financeira – “contingenciamento”.

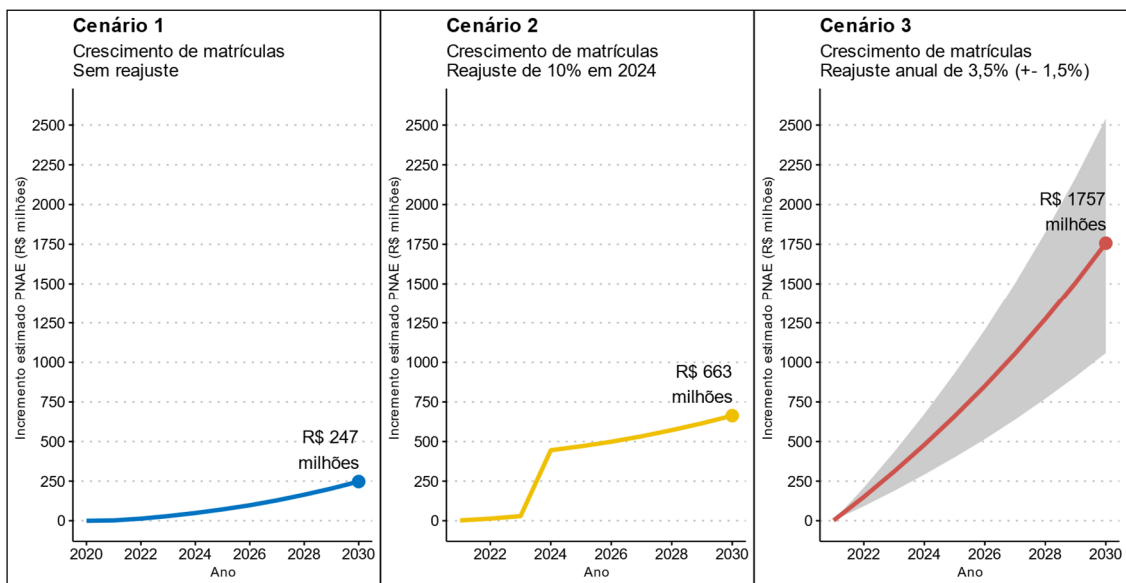
Cabe notar ainda que os recursos destinados ao PNAE não integram o mínimo constitucional da educação, previsto no art. 212 da Constituição Federal. Consoante o inciso IV do art. 71 da Lei nº 9.394, de 1996, “não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com [...] **programas suplementares de alimentação**, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social” (grifos nossos). Esse assunto será discutido de forma pormenorizada em seções posteriores desta avaliação.

### 4.3 Projeção dos gastos do PNAE

A despesa do PNAE é sensível ao número de alunos. Embora as matrículas tenham caído nos últimos anos e, no mesmo sentido, os valores reais despendidos, resta uma dúvida: como as matrículas irão se comportar nos próximos anos e como isso afetará o financiamento do PNAE. Destaca-se, nesse sentido, que o novo Fundeb ampliará o financiamento local e poderá afetar o número de matrículas em Creches e Pré-Escolas (ver a metodologia da construção de cenários na seção 2.5.2).

De acordo com a projeção de matrículas realizada, é possível estimar razoavelmente a despesa do PNAE para os próximos anos. Embora se preveja que a população jovem decresça de modo geral no país ao longo desta década, caso se atinja a universalização das matrículas em pré-escola e a meta do PNE para as creches, haverá aumento das matrículas públicas nos próximos 10 anos. Com isso, é provável que o PNAE sofra expansão, independentemente de reajustes no valor pago por aluno. Os gráficos a seguir apresentam três cenários diferentes. No **Cenário 1**, observa-se tendência de leve crescimento dos gastos com o programa – 6% ou R\$ 247 milhões até 2030 – caso não haja reajuste nos valores por aluno.

**Gráfico 4.4 - Cenários de elevação dos gastos do PNAE**



Fonte: FNDE, IBGE. Elaboração: SOF/ME.

Nos **Cenários 2 e 3** simula-se como essas despesas se comportariam diante de eventuais reajustes dos valores por aluno. No **Cenário 2**, simula-se um reajuste de 10% dos valores atuais por aluno, entrando em vigência em 2024. No **Cenário 3**, simula-se um reajuste pela inflação ano a ano a partir de 2022 – considerando-se 3,5% de inflação ao ano com uma margem de 1,5% –, sem reposição das perdas inflacionárias no período de 2017 a 2023.

No **Cenário 2**, um reajuste de 10% em 2024 – ante uma inflação estimada de 20% – resulta em aumento de R\$ 663 milhões no custo base do programa até 2030. No **Cenário 3**, em que se estima um reajuste automático dessa despesa de acordo com uma inflação média de 3,5% ao ano, com 1,5% de margem de erro, a despesa poderia crescer R\$1,7 bilhão até 2030, com intervalos entre R\$ 1 bilhão e R\$2,5 bilhões.

A construção desses cenários indica a potencial pressão orçamentária do PNAE sobre outras despesas obrigatórias. Nas simulações em que se consideram as demandas dos gestores locais por mais financiamento do programa, isso se torna ainda mais evidente. Nesse sentido, as soluções para o financiamento do programa evidenciam dilemas orçamentários, conforme se discutirá em seguida.

#### 4.4 Dilemas Orçamentários

Uma dimensão importante do cenário fiscal e orçamentário diz respeito à margem de conveniência e oportunidade do gestor público na alocação de recursos para uma despesa. No caso do PNAE, destaca-se que a expansão potencial de uma despesa obrigatória como a do Programa afeta a margem fiscal disponível para as despesas discricionárias. Isso tem impacto no orçamento da educação de maneira geral, na medida em que, na alocação de recursos para a área, deve ser respeitada a determinação constitucional de aplicação de um valor mínimo em manutenção e

desenvolvimento do ensino – MDE, categoria na qual nem todas as despesas da educação se enquadram (Boxe 4.1).

#### **Boxe 4.1 - Cálculo do mínimo constitucional da educação**

A Constituição Federal determina a aplicação de um valor mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE. Nos termos do Novo Regime Fiscal, desde 2018 o valor aplicado corresponde àquele do ano anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a LOA.

Do ponto de vista normativo, a definição das despesas que compõem o MDE é disciplinada pelo artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996):

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

À luz da LDB, o MEC e a SOF estruturaram uma metodologia que permite classificar quais ações orçamentárias daquele órgão são MDE e, portanto, compõem o conjunto de onde se apura o gasto mínimo na área. Essas ações são classificadas na LOA com Identificador de Uso nº 8- IDuso 8.

Mas isso não basta. Apenas um determinado conjunto de fontes de recursos pode ser considerado para efeitos do cálculo do mínimo aplicado em MDE. Assim, para chegar-se ao valor mínimo aplicado nestas despesas deve-se descontar das despesas classificadas como MDE na LOA as despesas MDE financiadas com: i) a Fonte 08 - Fundo Social - Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde; ii) a Fonte 13 – Contribuição do Salário-Educação; iii) a Fonte 42 – Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos; iv) a Fonte 93 – Produto da Aplicação dos Recursos à Conta do Salário-Educação; e v) 70% da Complementação da União ao Fundeb. Hoje, a SOF não considera a Fonte 944 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações para efeitos do cômputo do cálculo do mínimo em MDE, embora ela seja aceita como tal nas discussões interinstitucionais sobre o assunto.

Isto posto, destaca-se que as ações orçamentárias do MEC podem ou não ser MDE; podem ser MDE e não ser computadas para o cálculo do mínimo; e podem ser obrigatórias

ou discricionárias. A ação orçamentária do PNAE é atualmente classificada como uma ação não MDE, isto é, que não contribui para o alcance dos objetivos básicos das instituições de ensino, nos termos do Art. 70 da LDB. Por outro lado, é discriminada em categoria de programação específica, possuindo natureza obrigatória, dado o dever do Estado de prestar atendimento ao educando por meio de programas suplementares que incluem, além da alimentação, material didático, transporte e assistência à saúde, nos termos do Art. 208 da Constituição Federal.

**Mínimo Constitucional da Educação = Gasto mínimo do ano anterior em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino \* variação do IPCA (de julho do ano anterior a junho do ano corrente)**

Como apurar o Mínimo da Educação?

**Orçamento do Ministério da Educação**

*MENOS (-)*

**Ação orçamentária classificada como não-MDE – Iduso 0**

*MENOS (-)*

**Ação orçamentária classificada como MDE – Iduso 8 – financiada pelas Fontes 08, 13, 42 e 93**

*MENOS (-)*

**70% da Complementação da União ao FUNDEB**

=

**Aplicação da União em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**

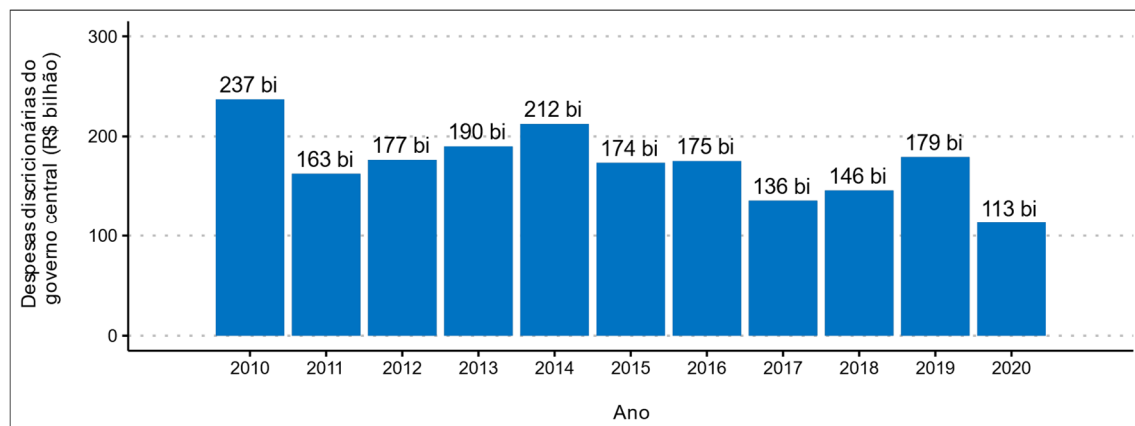
Normalmente, a Aplicação da União em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino excede o Mínimo Constitucional. Para fins de apuração desse valor, a métrica utilizada tem sido o empenho.

No orçamento público, consideram-se discricionárias as despesas que são de livre alocação pelas autoridades governamentais. Para os propósitos desta avaliação, é conveniente examinar o comportamento das despesas discricionárias tanto para o governo federal quanto para o MEC<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> No Acórdão nº 3061/2019 sobre os programas de assistência ao educando de responsabilidade do FNDE, o Tribunal de Contas da União (TCU) avaliou, entre outros aspectos, o caráter obrigatório dessas despesas no orçamento da União. A conclusão, respaldada na manifestação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), é de que o PNAE, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola Básico (PDDE) não são obrigações incondicionais inscritas

No caso do governo federal, é possível notar que as despesas discricionárias vêm apresentando redução em exercícios recentes. Em 2010, as despesas discricionárias representavam recursos da ordem de R\$ 223,2 bilhões, caindo para o patamar de R\$ 108,2 bilhões em 2020 – conforme valores deflacionados pelo IPCA –, uma queda superior a 50%. O Gráfico 4.5 permite visualizar a trajetória das despesas discricionárias nesse período.

**Gráfico 4.5** - Despesas discricionárias do governo central (2010 a 2020)



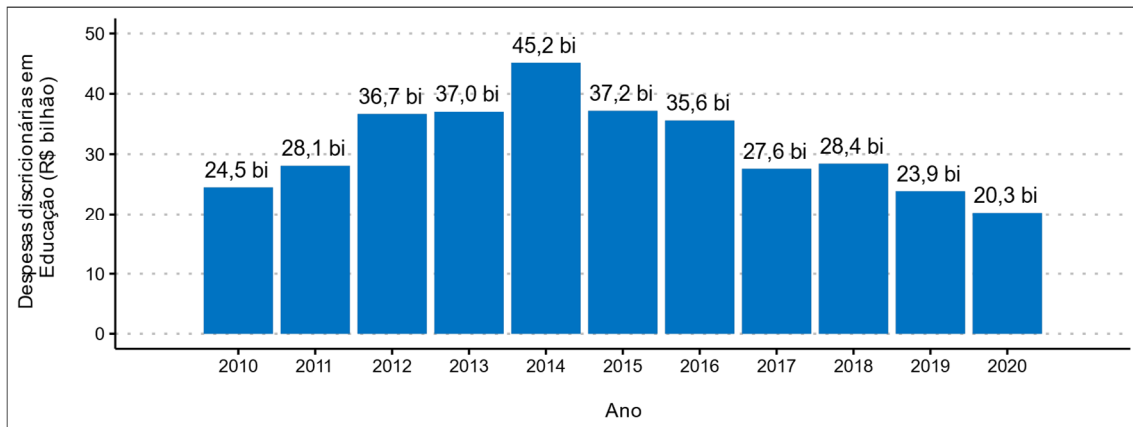
Fonte: Resultado do Tesouro Nacional, série histórica, deflacionada pelo IPCA, base = janeiro de 2021. Elaboração: SOF/ME.

No caso do MEC, observa-se tendência de crescimento em termos reais das despesas discricionárias até o exercício de 2014, quando atingiram o patamar de R\$ 45,2 bilhões. A partir de então, verifica-se um declínio anual, chegando a valores da ordem de R\$ 20,3 bilhões em 2020. O Gráfico 4.6 exhibe a trajetória das despesas discricionárias do MEC no período entre 2010 e 2020.

---

na Constituição Federal. Conforme o documento, os arranjos previstos em suas leis instituidoras refletem características próprias de transferências voluntárias, com previsões de exigências comuns a convênios e instrumentos semelhantes, consoantes ao disposto no art. 25 da LRF. Nesse sentido, para o TCU, a diferença fundamental entre transferência obrigatória e voluntária é a inexistência de imposição de exigência por parte do ente concedente para a realização do repasse dos recursos – o contrário do que FNDE faz em relação a esses Programas. Em sentido complementar, do ponto de vista da cooperação com os entes subnacionais, o TCU sustenta que “o fato de a União ser corresponsável não lhe cria a obrigação de empreender ações em conjunto com outros responsáveis de forma incondicional” (TCU, 2019, p. 102-104). Em outros termos, para o TCU o PNAE seria uma despesa discricionária, e não obrigatória.

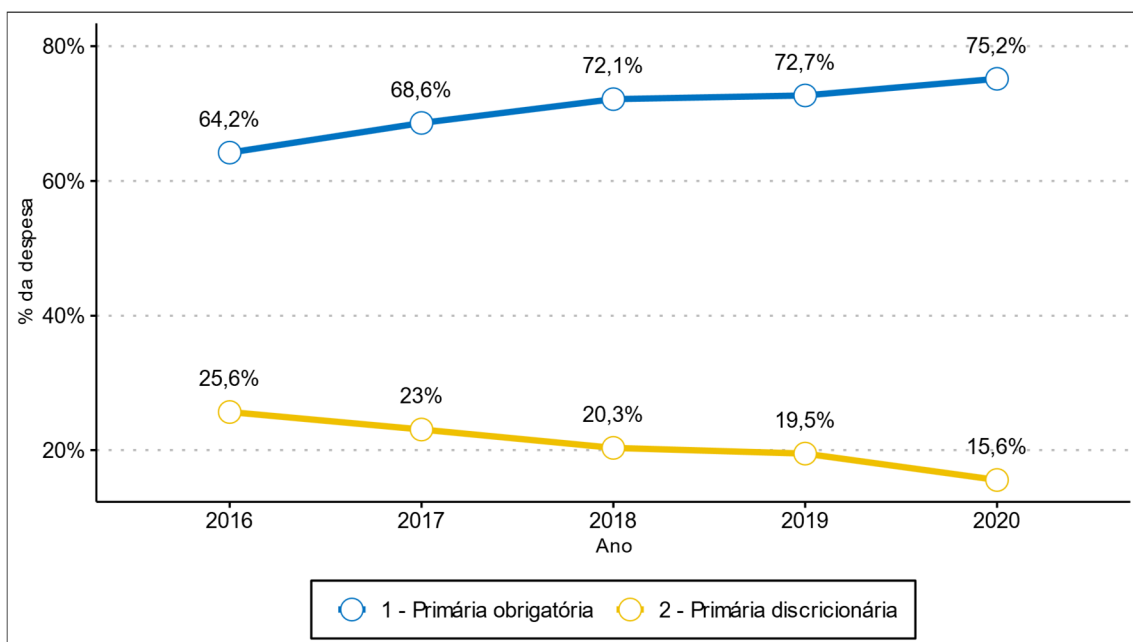
**Gráfico 4.6 - Despesas discricionárias do MEC (2010 a 2020)**



Fonte: Resultado do Tesouro Nacional, série histórica, deflacionada pelo IPCA, base = janeiro de 2021. Elaboração: SOF/ME.

É importante destacar que a redução das despesas discricionárias contrasta com o padrão de crescimento das despesas obrigatórias. No caso dos gastos do Ministério da Educação, o nível da rigidez orçamentária – proporção das despesas obrigatórias entre as despesas primárias – vem crescendo ao longo dos anos (Gráfico 4.7).

**Gráfico 4.7 - MEC: Despesas Primárias Obrigatórias e Discricionárias (em %)**

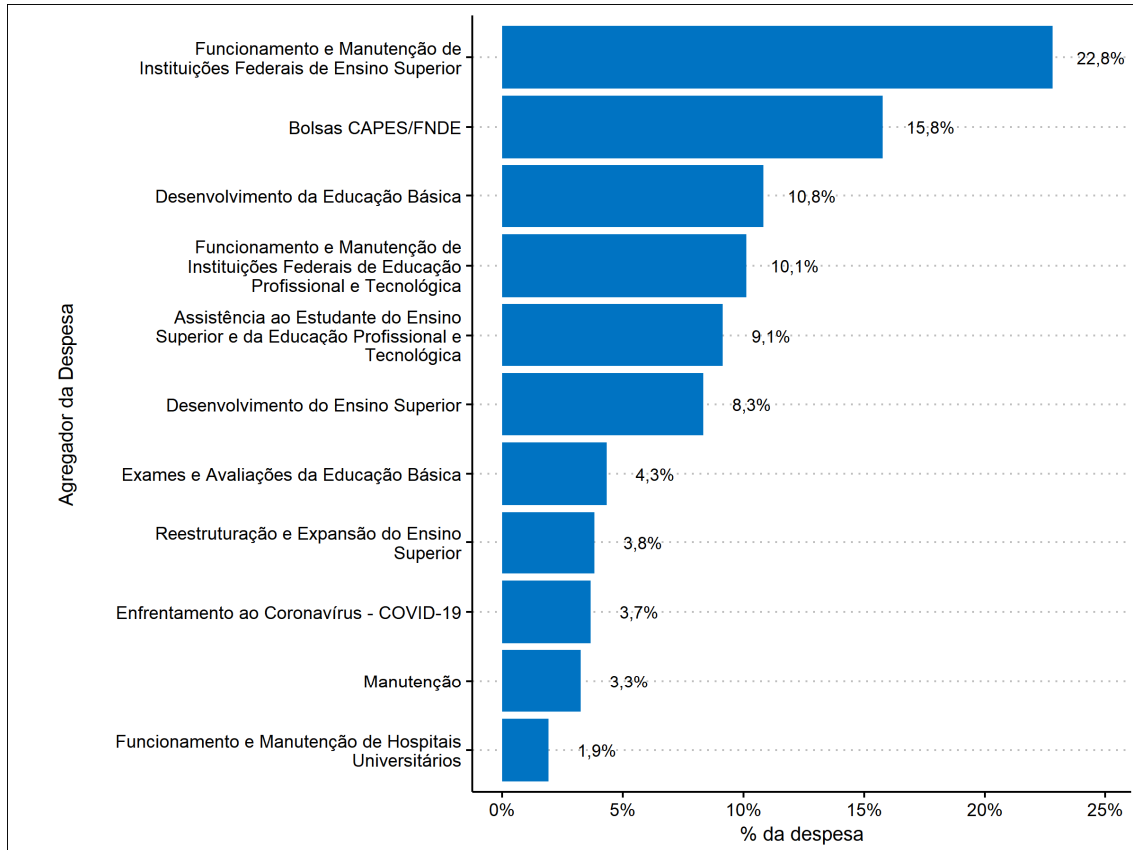


Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/ME.

Ainda que 15,6% da despesa ainda seja discricionária, a expansão de uma despesa obrigatória como o PNAE não é trivial. O Gráfico 4.8 apresenta as despesas discricionárias de acordo com alguns agregadores. Nota-se, por exemplo, que 22,8% das discricionárias são alocadas para manutenção das Instituições Federais de Ensino

Superior, e 15,8% para bolsas da CAPES. A eventual ampliação do PNAE deve em princípio associar-se a uma redução de algumas das despesas elencadas nas classes apresentadas (ver Boxe 4.2).

**Gráfico 4.8** - MEC: despesas discricionárias por agregador (exercício de 2020).



Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/ME.

#### Boxe 4.2 - O dilema das despesas discricionárias

Uma forma de se compreender os desafios alocativos envolvidos na elaboração da lei orçamentária é por meio do que se poderia denominar de “dilema das despesas discricionárias”. Esse fenômeno alude ao fato de que os recursos arrecadados pelo governo são insuficientes para a implementação das políticas públicas consideradas necessárias para a promoção do bem-estar da sociedade.

Nesse sentido, as receitas públicas disponíveis mostram-se inferiores às demandas apresentadas pelos órgãos setoriais. Para compatibilizar a arrecadação governamental às despesas públicas pretendidas, são feitas escolhas alocativas. Esse fenômeno está presente no processo de elaboração do orçamento público e encontra-se, portanto, presente também na área de educação.

Em exercícios recentes, observa-se um movimento decrescente das despesas discricionárias no orçamento federal. Essa tendência foi reforçada com a entrada em vigor do

Novo Regime Fiscal, que estabeleceu um “teto de gastos”, o que contribuiu para acirrar a disputa alocativa entre áreas de política pública.

Como vimos, as despesas discricionárias do governo federal caíram aproximadamente 50% entre 2010 e 2020. Do ponto de vista setorial, os dados sugerem que algumas áreas, como saúde e defesa, têm conseguido controlar as suas perdas, ao passo que outras não. No caso da educação, por exemplo, houve redução, em termos reais, no período compreendido entre 2010 e 2020 – de R\$ 24,5 bilhões para R\$ 20,3 bilhões – com tendência de queda a partir de 2014, quando foi atingido o pico de R\$ 45,2 bilhões. A queda observada nas despesas discricionárias acentua o fenômeno aqui denominado de “dilema”.

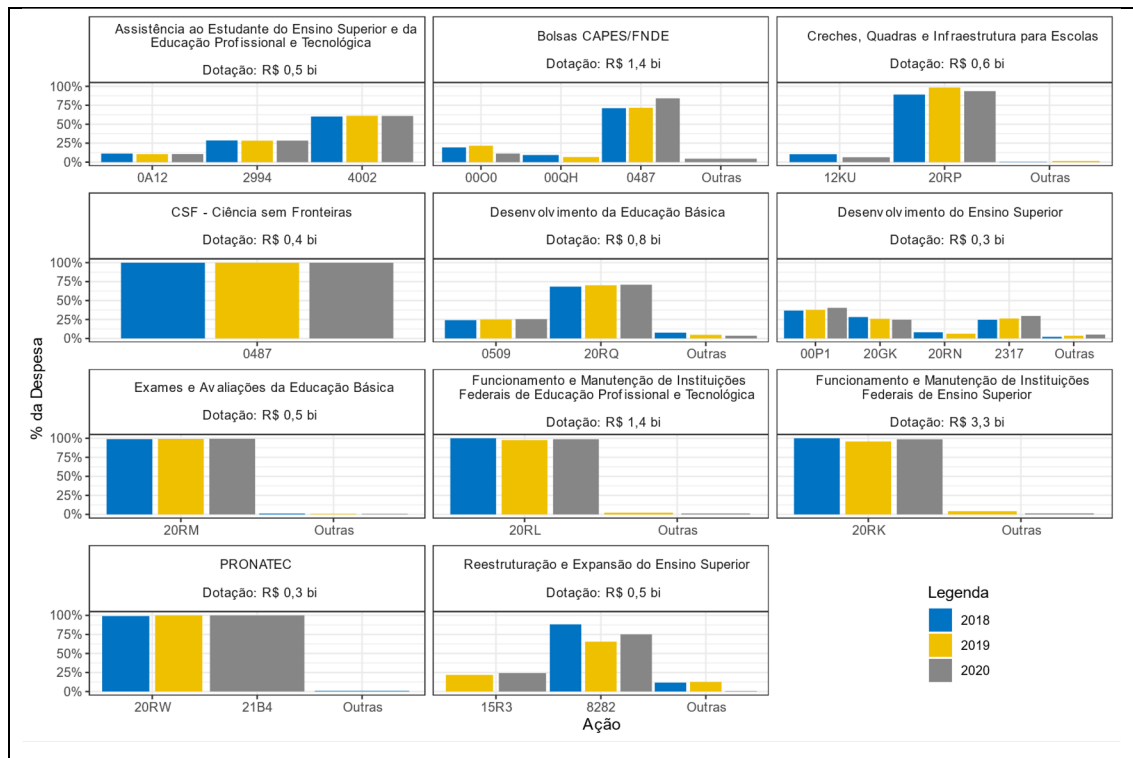
Assim, em relação à alimentação escolar, é possível sugerir que qualquer medida de expansão vislumbrada para o PNAE precisa estar associada à identificação de uma fonte de financiamento, ou seja, implica uma disputa por recursos discricionários. Essa disputa pode envolver outras políticas do próprio MEC, mas também políticas públicas de outros órgãos.

Da mesma forma que o MEC, outros órgãos da administração federal já se encontram bastante pressionados, em virtude do nível de financiamento também se mostrar frequentemente aquém de suas pretensões.

É oportuno ressaltar que o “dilema das despesas discricionárias” não depende apenas do chamado “teto de gastos”. Mesmo em sua ausência, os desafios para a expansão de determinada despesa – como o PNAE – se manteriam.

Na sessão anterior, foram estimados três cenários para os gastos anuais com o PNAE até 2030. O Cenário 1 implicaria em aumento de gastos de cerca de R\$ 247 milhões no período, o Cenário 2 em aumento de cerca de R\$ 663 milhões, e o Cenário 3 em aumento de cerca de R\$ 1,5 bilhão. Para explicitar como a escolha de recursos a serem realocados por esse aumento poderia ser feita, o Gráfico 4.9 apresenta cada um dos agregadores de despesas com as respectivas ações que os compõem. Um aumento de 10% nos gastos do PNAE (aproximadamente R\$ 400 milhões) implicaria em renunciar a 1/3 do valor das bolsas CAPES ou a toda dotação de Desenvolvimento do Ensino Superior, caso essas dotações fossem escolhidas como a origem da compensação do aumento no PNAE.

**Gráfico 4.9 - Despesa discricionária do MEC desagregada**



Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/ME.

É conveniente salientar ainda que a elaboração do orçamento do MEC possui certas especificidades, decorrentes do mínimo constitucional. As despesas discricionárias podem estar presentes tanto nas despesas computadas no cálculo do mínimo quanto nas despesas excedentes ao mínimo, o que configura mais um elemento a ser considerado. Esse mapeamento é importante porque ajuda a esclarecer se há margem de discricionariedade alocativa. Em outras palavras, o montante das despesas discricionárias oferece uma quantificação inicial do espaço fiscal disponível para possíveis remanejamentos, ajustes e revisões de despesa. Mas é importante também, na construção de cenários que vislumbrem uma possível expansão do PNAE, verificar se as fontes de compensação incidiriam sobre gastos MDE ou não-MDE.

**Boxe 4.3 - Despesas MDE X Não-MDE**

Mantido o atual arcabouço do financiamento na educação, uma eventual expansão do PNAE precisaria considerar o corte de despesas discricionárias não-MDE ou o corte de despesas discricionárias MDE, levando-se em conta que há sobras acima do mínimo. Ocorre que as primeiras já estão sendo muito pressionadas pela redução do montante das discricionárias na LOA em geral, mesmo financiando ações tão relevantes para o alcance da equidade das políticas públicas de educação. Já as segundas, como sinalizado no âmbito da presente avaliação, englobam ações que envolvem o próprio funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior, que já vêm se reduzindo nos últimos anos.

Outra possibilidade residiria na mudança do arcabouço legal do financiamento da educação, alterando o Art. 71, inciso IV da LDB, para excluir a alimentação escolar das formas

de assistência social que não se classificam como ações de MDE. De um lado, isso permitiria o financiamento do PNAE pelo Fundeb, criando as condições para ampliação do gasto de Estados e Municípios na área – em sintonia com a expansão de recursos e matrículas dos próximos anos já apresentada. Adicionalmente, isso permitiria o reforço do PNAE como ação de caráter supletivo para a União, em acordo com a Constituição Federal. Por outro lado, no âmbito da União, ao se tornar MDE, o Programa não poderia mais se beneficiar das fontes de financiamento aplicáveis à educação, mas vedadas para a composição do mínimo constitucional, passando a competir por fontes de recursos já bastante pressionadas.

Em outros termos, se a alteração legal criaria uma solução possível para a política pública de alimentação escolar, ao reforçar o papel de cada um dos entes inicialmente previsto na Carta Magna, em outro sentido, cria uma necessidade de ajuste de fontes de financiamento na União, ampliando a disputa por recursos no âmbito do MEC e em relação a outros órgãos do Poder Executivo. Diante da complexidade do assunto, mostra-se necessário aprofundamento da reflexão, que precisa ser bastante criteriosa.

Em se tratando de avaliação de políticas públicas, é relevante identificar o espaço fiscal disponível para eventuais ajustes. No caso do PNAE, como vimos, possíveis ajustes no modelo de financiamento do programa precisariam ser custeados em princípio com recursos provenientes das despesas discricionárias do MEC.

A identificação do espaço fiscal disponível, entretanto, é apenas um passo preliminar na compreensão do grau de flexibilidade orçamentária. Isso porque a inclusão de novas políticas – ou a expansão de políticas vigentes – submete-se ao processo orçamentário, cujas decisões costumam levar em consideração diversos fatores, tais como:

- a conveniência de modificações na estrutura da programação orçamentária existente – especialmente o custo de oportunidade incorrido por novas políticas;
- as limitações impostas pelo Novo Regime Fiscal – “teto de gastos”;
- o custo estimado – presente e futuro – da política pública para o erário, particularmente em cenários fiscais restritivos;
- a possibilidade de gerar impacto primário sobre as contas públicas, tornando necessário encontrar mecanismos de neutralização, como o cancelamento ou redução equivalente de outras políticas; e
- a existência de pressões orçamentárias que poderiam ter precedência sobre a decisão de implementar novas políticas públicas, bem como a concorrência de outras políticas setoriais que também poderiam ser expandidas.

Assim, possíveis revisões não devem ser cogitadas sem dar-se atenção às dimensões fiscal, orçamentária e financeira. Em cenários mais restritivos, uma estratégia interessante é a de procurar maximizar não apenas a alocação de recursos, mas também o processo de implementação do programa. Por meio de economias nos custos associados à gestão da política, por exemplo, pode-se ampliar as entregas realizadas sem necessariamente demandar volume adicional de recursos orçamentários. Nesse caso, entretanto, é importante a utilização de métricas capazes

de indicar os padrões de eficiência alcançados pela política. Essa discussão será retomada adiante, na seção 8.2.2.

## 5 Noção de equidade aplicada ao PNAE

### 5.1 Concepções teóricas sobre equidade

Esta avaliação procura desenvolver estratégias concretas de melhoria da equidade do PNAE. Nesse sentido, na seção 6.4 busca-se traçar distintos cenários de equidade, considerando-se o perfil socioeconômico do público-alvo, bem como o impacto fiscal e orçamentário da redistribuição de recursos.

Para que isso seja feito, entretanto, é necessário em primeiro lugar analisar a discussão normativa relacionada à equidade, observando se há alguma perspectiva analítica que possa ser considerada mais adequada para fundamentar a reflexão sobre equidade das políticas educacionais e verificando de que maneira a discussão teórica pode contribuir para a reflexão sobre questões ligadas à equidade no âmbito do PNAE.

Destaca-se, inicialmente, que não há consenso sobre o significado de equidade. Ao contrário, existem diferentes matrizes teóricas que enfatizam diversas dimensões de equidade. De toda forma, como aponta Simielli (2015, p. 21), é possível sugerir que “há em comum a todas as diferentes visões sobre equidade a atenção aos indivíduos menos favorecidos da sociedade”.

O Quadro 5.1 apresenta diferentes concepções teóricas sobre equidade, ilustrando como elas podem suscitar distintas conclusões sobre o significado de uma política educacional mais equitativa.

**Quadro 5-1** - Concepções teóricas sobre equidade

| Expoente teórico | Proposição teórica         | Testes estatísticos são viáveis?      | Aplicação às políticas públicas   | Limitação   |
|------------------|----------------------------|---------------------------------------|---|---|
| John Roemer      | Igualdade de oportunidades | Sim                                   | Compensar a desigualdade dos antecedentes (ex. nível de renda dos pais) | Dificuldade de mensurar “habilidade inata” dos alunos |
| John Rawls       | Justiça como equidade      | Não                                   | Desigualdade é aceitável se beneficiar os desfavorecidos                | Como implementar “véu da ignorância”?                 |
| Amartya Sen      | Ênfase nas capacidades     | Possível (com uso de <i>proxies</i> ) | Diferentes políticas para diferentes indivíduos                         | Como medir as preferências individuais?               |
| Michael Walzer   | Esferas de justiça         | Pouco provável                        | Diferentes princípios de distribuição conforme a finalidade da política | A mesma política pode contribuir para diferentes fins |

Fonte: Unesco (2019). Elaboração: SOF/ME.

Qual dessas proposições seria a mais adequada ao PNAE? Dentro de uma perspectiva pluralista, é razoável sugerir a combinação de uma ou mais abordagens

teóricas, tratando-as como concepções normativas complementares e não mutuamente exclusivas. Nesse sentido, supõe-se que a adoção de múltiplas visões de equidade tende a enriquecer a reflexão sobre a qualidade e a eficiência da política, ainda que possa acrescentar certo nível de complexidade ao modelo a ser mensurado – por exemplo, aumentando o número de variáveis a serem testadas empiricamente.

No caso específico do PNAE, as vertentes supramencionadas indicam os seguintes parâmetros a considerar, respectivamente:

- **Igualdade de oportunidades.** Admitir que a utilização dos recursos destinados à alimentação escolar pode servir para compensar desigualdades anteriores – ex. nível de renda dos pais –, de forma a estimular a igualdade de oportunidades na sociedade;
- **Justiça como equidade.** Tolerar determinado nível de desigualdade de recursos no desenho na política como estratégia para ampliação do acesso dos menos favorecidos, permitindo que padrões educacionais mais equitativos contribuam para a formação de uma sociedade mais justa;
- **Ênfase nas capacidades.** Pensar a alimentação escolar como insumo necessário à formação de capacidades individuais e coletivas, possibilitando aos alunos alcançarem os seus objetivos e fins almejados; e
- **Esferas de justiça.** Diferenciar/escalonar o programa de alimentação escolar conforme as esferas sociais que se pretenda favorecer – cognitiva, cívico-democrática, econômico-produtiva.

Como conciliar essas diferentes abordagens? Como obter um desenho de alimentação escolar que reflita essas distintas preocupações normativas? Em síntese, o modelo ideal do PNAE seria aquele cujo desenho fosse capaz de contemplar várias das tarefas normativas prescritas pelos modelos teóricos: equalizar oportunidades (Roemer), garantir o direito do aluno ao padrão nutricional adequado (Rawls), viabilizar o desenvolvimento das capacidades (Sen) e estimular o desempenho dos alunos nas diferentes esferas (Walzer). Conseguir esboçar um desenho que satisfaça a essas diferentes concepções normativas não é trivial. De toda forma, a perspectiva pluralista parece se configurar como a estratégia metodológica mais apropriada para viabilizar essa reflexão.

#### **Boxe 5.1** - Como pensar o PNAE pela perspectiva da equidade?

Há várias possibilidades de se pensar o PNAE sob a perspectiva da equidade. Um ponto importante é apresentar propostas que não apenas sejam factíveis do ponto de vista do desenho da política, mas que também contemplem o processo de implementação.

Qualquer proposição sobre equidade no PNAE precisaria considerar a amplitude dos direitos sociais – particularmente educação e alimentação – atribuídos pela Constituição Federal de 1988. Nesse caso, é fundamental conciliar a ótica universalista consagrada pela Constituição com a perspectiva de focalização, inerente à ideia de ampliação da equidade.

Assim, cabe perguntar: como ajustar o programa de forma a preservar a orientação universal sem, no entanto, restringir a possibilidade de fortalecer determinados públicos-alvo considerados mais vulneráveis?

Como será sugerido na seção 6.4, é possível considerar uma visão de equidade inspirada nos parâmetros introduzidos pelo novo Fundeb, aprovado em 2020. Essa lógica poderia ser chamada de “universalização focalizada”, pressupondo que todos os alunos continuariam recebendo suporte educacional e nutricional do PNAE, mas que, adicionalmente, houvesse uma estratégia para fortalecer segmentos mais vulneráveis da população.

Esse suporte adicional aos grupos mais carentes exigiria a definição de parâmetros e critérios objetivos capazes de permitir sua identificação. Trata-se de um caminho promissor, inclusive, para enfrentar desigualdades raciais e de gênero – não apenas nesta, mas possivelmente também na oferta de outros serviços públicos – sem comprometer o princípio da universalidade.

Para examinar se o desenho vigente do PNAE atende aos pressupostos normativos de equidade, é necessário analisar o nível de desigualdade existente na educação pública brasileira. Esse é um dos principais – e mais complexos – desafios a serem enfrentados para que se possam traçar políticas educacionais efetivas. As seções 6.2 a 6.4 endereçam a problemática da desigualdade na educação brasileira, de forma mais geral, e no PNAE, de forma mais específica, procurando investigar o padrão de concentração dos gastos públicos e examinar se os recursos se destinam prioritariamente às regiões mais favorecidas ou àquelas mais vulneráveis.

Antes de estudar empiricamente o caso brasileiro, entretanto, cabe retratar como é possível mensurar a desigualdade educacional. Conforme aponta a literatura mais recente sobre mensuração da desigualdade na educação, há várias métricas disponíveis para viabilizar essas medições. O Quadro 5.3 sintetiza algumas das principais abordagens, traçando suas implicações para o caso específico do PNAE:

**Quadro 5-2 - Mensuração da desigualdade na educação**

| Abordagem                                   | Conceito   | Método estatístico            | Objetivo principal a ser atingido pelo PNAE   |
|---|--|-------------------------------|---|
| Padrões Mínimos                             | Definição de padrão aplicável a todo o público-alvo                | Univariado (variável binária) | Assegurar patamar nutricional mínimo a todos os alunos  |
| Igualdade de oportunidades (imparcialidade) | As diferenças (renda, gênero, raça, região) devem ser irrelevantes | Multivariado                  | As diferenças nos perfis socioeconômicos não justificam diferenças no padrão alimentar (aluno pobre não pode ser penalizado pela sua desvantagem econômica) |
| Meritocracia                                | Desempenho escolar reflete a capacidade do aluno                   | Bivariado/<br>Multivariado    | Evitar que alimentação inadequada possa prejudicar o desempenho do aluno  |

|                |   |                            |  |
|----------------|---|----------------------------|--|
| Redistribuição | Gastos educacionais como estratégia de redução da desigualdade social e econômica | Bivariado/<br>Multivariado | Alimentação escolar é usada como fator para compensar/neutralizar outras desigualdades |
|----------------|---|----------------------------|--|

Fonte: Unesco (2019). Elaboração: SOF/ME.

Como essas abordagens podem colaborar para a modelagem da equidade a ser desenvolvida para avaliar o desenho do PNAE? Destaca-se que, para cada abordagem, o PNAE procuraria atingir prioritariamente um propósito específico. Três opções podem ser consideradas: padrões mínimos, igualdade de oportunidades e redistribuição.

Em relação à abordagem de padrões mínimos, caberia ao governo assegurar patamar nutricional único para todo o público-alvo a ser atendido. Em princípio, esse patamar seria aquele considerado suficiente para manter o aluno satisfatoriamente nutrido durante o período escolar. Em certa medida, a opção pelos padrões mínimos parece ser aquela que embasa o atual desenho da política (conforme seções 3.2 e 3.6). É possível qualificá-la, portanto, como alternativa que prevê a manutenção do modelo vigente. Assim, a opção de padrões mínimos não envolveria modificações no desenho do PNAE.

Por outro lado, se o foco for colocado na igualdade de oportunidades, a lógica do programa de alimentação escolar passaria a ser a seguinte: as condições socioeconômicas dos alunos devem ser irrelevantes para determinar a qualidade da alimentação recebida. Assim, por exemplo, alunos pobres ou não-pobres teriam acesso a padrão nutricional idêntico.

Essa é uma perspectiva interessante, já que o PNAE é uma política interfederativa, na qual a União atua de maneira a suplementar os recursos alocados pelos Estados e Municípios. Pela lógica da igualdade de oportunidades, caberia à União suplementar recursos de forma desigual, para compensar as variações sociais e regionais.

Nesse sentido, a discussão sobre equidade sugeriria considerar, por exemplo, em que medida entes federativos com maior condição contributiva poderiam receber aportes menores do governo. Por sua vez, aqueles entes federativos em situação financeira de maior precariedade teriam acesso a transferências mais robustas do governo federal. Essa é uma opção que provavelmente exigiria revisão moderada do desenho vigente do PNAE.

Finalmente, a abordagem redistributiva pressuporia encarar a alimentação escolar como parte integrante de um problema social e econômico mais amplo a ser mitigado pelo governo federal. Assim, o papel do PNAE seria compensar os alunos mais desfavorecidos de forma a não apenas neutralizar a desigualdade educacional, mas tentar reverter padrões mais profundos de desigualdade que envolvem renda, riqueza, raça, gênero e localização geográfica. Em virtude do escopo bastante ambicioso, essa opção exigiria, possivelmente, revisão mais substantiva do PNAE.

Com apoio em dados empíricos, a seção 6.2 discute o nível de progressividade – ou regressividade – da política de alimentação escolar por meio do exame de curvas de

concentração, que levam em consideração a capacidade fiscal dos municípios beneficiados pelo programa. A seção 6.3 apresenta discussão sobre a complementaridade dos recursos repassados pelo governo federal organizada com base em dados sobre a importância da participação do PNAE nos gastos locais em alimentação escolar. Simulações realizadas com base em cenários prospectivos são apresentadas na seção 6.4.

## **5.2 Efetividade do modelo de financiamento: perspectiva da equidade**

Uma das preocupações centrais associadas à educação brasileira e ao seu modelo de financiamento é o combate às desigualdades sociais e regionais, seguindo o mandamento constitucional. Nesse caso, o sucesso ou o fracasso das políticas educacionais pode ser considerado, ao menos em parte, à luz do seu potencial para redução dos níveis de desigualdade existentes na sociedade.

No presente trabalho, propõe-se uma discussão sobre a relação entre alimentação escolar e equidade. A ideia central é analisar em que medida o desenho do PNAE tem contribuído para reduzir desigualdades, particularmente aquelas de natureza educacional e socioeconômica. Esse tipo de análise tem recebido crescente destaque na literatura sobre estudos educacionais (UNESCO, 2019). Uma de suas vantagens reside no fato de permitir avaliar se o desenho da política e sua estratégia de financiamento contribuem para uma maior equidade, considerando-se as diferentes abordagens específicas de equidade existentes na literatura.

A discussão sobre equidade deve elucidar se o PNAE possui caráter progressivo ou regressivo – ou seja, se beneficia ou penaliza os alunos em condições desfavoráveis –, indicando caminhos positivos a seguir ou a necessidade de mudanças. Destaca-se que a discussão sobre a equidade do PNAE tem uma importante dimensão federativa, de forma que a progressividade ou regressividade da política também deve ser pensada sob a perspectiva dos entes subnacionais.

Com base nesses pressupostos, levantam-se algumas questões relacionadas à capacidade do PNAE em combater padrões de desigualdade, como: se a merenda escolar beneficia o público-alvo de forma equitativa; se é possível discernir a abordagem de equidade adotada pelo PNAE (igualdade de oportunidade, padrões mínimos, redistributivo, meritocrático etc); se é possível afirmar que a política possui efeito redistributivo, especialmente em nível federativo; se o PNAE tem contribuído para mitigar a desigualdade educacional brasileira; e se os efeitos do programa teriam também impacto sobre níveis de desigualdade socioeconômica. Algumas dessas questões são discutidas em detalhes na seção 6.

## **5.3 PNAE como instrumento de equidade educacional**

O combate às desigualdades se tornou um ponto central da agenda pública brasileira desde a redemocratização do Brasil, tendo sido objeto de várias referências no texto constitucional. Esse debate também é fundamental no campo da educação pública. Parte da literatura sobre a efetividade do modelo de financiamento em

educação pública tem se debruçado justamente sobre a capacidade das políticas públicas de educação em reverter padrões de desigualdade.

O modelo de financiamento da educação tem potencial para alterar os padrões de desigualdade na educação e na sociedade de maneira geral. Assim, cabe indagar se o atual arranjo tem atingido os resultados esperados. Nesse sentido, questiona-se: em que medida o governo federal vem cumprindo a função constitucional de promover a redistribuição de recursos destinados à educação; se a atuação supletiva da União tem sido suficiente para assegurar a redução dos padrões de desigualdade; e se os indivíduos e regiões mais desfavorecidos têm sido mais beneficiados com os recursos públicos destinados ao financiamento da educação.

Nesse sentido, Callegari afirma que “não é possível ainda dizer com segurança se o Ministério da Educação e, por conseguinte, a União, tem atuação efetivamente equitativa na sua assistência financeira aos entes subnacionais, cumprindo o mandato constitucional – particularmente no que se refere à Educação Básica” (CALLEGARI, 2020, p. 24). Callegari (2020) aponta que os municípios brasileiros mais pobres recebem recursos expressivamente inferiores para educação – da ordem de 44% – o que sugere que a desigualdade não seria suficientemente compensada pelas ações redistributivas do Governo Federal<sup>10</sup>. Assim, haveria indicação da necessidade de repensar o modelo de financiamento vigente, de forma a fortalecer seu componente redistributivo.

No caso do PNAE, os efeitos da política não são óbvios, especialmente em decorrência dos múltiplos públicos-alvo atingidos pelo programa. Conforme Callegari (2020), o PNAE beneficia financeiramente tanto localidades mais vulneráveis, onde há escolas quilombolas e indígenas, quanto localidades onde há mais matrículas em tempo integral e na creche – tendencialmente com maior desenvolvimento educacional e disponibilidade fiscal. Em virtude da heterogeneidade do público-alvo coberto pelo programa, o efeito redistributivo não seria claro. De todo modo, os dados disponíveis indicam que a política de alimentação escolar poderia ser considerada levemente regressiva, pois favorece ligeiramente os municípios mais desenvolvidos nas dimensões socioeconômica e educacional.

Um possível ponto de aperfeiçoamento da política poderia estar relacionado, portanto, à calibragem do arranjo interfederativo. É interessante, para fornecer perspectiva comparativa, contrastar as características do modelo de financiamento brasileiro com aquelas verificadas no contexto internacional. Nesse sentido, pode-se “considerar que a participação financeira do governo central no Brasil é ainda muito tímida em relação aos outros países com estratégias robustas de coordenação federativa para enfrentamento de desigualdades” (CALLEGARI, 2020: 43). Enquanto essa participação no caso brasileiro é da ordem de 16%, em outros países atinge patamares bem mais expressivos (CALLEGARI, 2020: 44).

---

<sup>10</sup> Callegari sugere que “é necessário que se tenha ciência de qual é o impacto em termos de equidade de cada política pública”, porém alerta para o fato de que “atualmente não há metodologia e base de dados consensuais que levem a análises conclusivas” (2020: 23). De fato, no caso de muitas transferências federais – como o PNAE –, os impactos ainda não são claros, exigindo maior levantamento de dados e elaboração de pesquisas.

Ainda na perspectiva comparativa, é oportuno ressaltar que as políticas públicas voltadas para a promoção da segurança alimentar e nutricional parecem ser fenômeno global. Como afirmam César et al (2018, p. 992), “em todo o mundo, 169 países fornecem alimentação escolar à aproximadamente 368 milhões de estudantes”. Dentro desse panorama, o Brasil possui uma das políticas que atingem o maior número de alunos: “Os países com os maiores programas em número de beneficiados são a Índia (114 milhões), seguido pelo Brasil (47 milhões) e Estados Unidos (45 milhões)”.

Nota-se que esses três países – Índia, Brasil e Estados Unidos – possuem sistemas políticos baseado no federalismo, no qual as atribuições e competências das políticas públicas são repartidas entre o governo central e os governos subnacionais. Nesses casos, a dinâmica federativa apresenta-se como componente importante do desenho das políticas públicas, tendo impacto relevante não apenas sobre o nível de eficiência, mas também sobre o padrão de equidade alcançado.

Outro aspecto importante refere-se à focalização do público-alvo como estratégia de ampliação da equidade da política. Será que o fortalecimento da equidade pressupõe necessariamente que a política seja concebida de forma mais focalizada, de forma que certos segmentos sejam privilegiados? Nesse caso, será que a ênfase na focalização conflitaria com o princípio da universalização ao qual se submete o PNAE?

## 6 O PNAE: dinâmica federativa e equidade

### 6.1 Evidências da Literatura

As políticas públicas de educação têm, quanto ao financiamento, um componente importante de descentralização de recursos por parte da União, atribuindo-se a implementação de parte de seus programas – especialmente os relacionados ao ensino básico - aos demais entes da federação. O Fundeb, o Salário-Educação e programas como o PNAE, o Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE fazem parte desse contexto. Do ponto de vista teórico, o debate sobre essas políticas deve dialogar com a literatura sobre federalismo, que discute, entre outras coisas, a divisão de competências entre os entes federativos e o papel redistributivo do governo federal na descentralização de recursos (ARRETCHE, 2010; ABRUCIO, 2018). Essa discussão considera relevante, para a obtenção de resultados locais nas políticas, a estrutura de incentivos derivada das regras do jogo.

A análise do PNAE deve considerar, portanto, a dinâmica das relações federativas na qual o programa está inserido. O federalismo envolve a organização do Estado a partir da articulação de unidades de diferentes níveis e com algum grau de autonomia. Pressupõe, por um lado, o respeito à diversidade dos vários entes que constituem a federação e, por outro, a manutenção de uma unidade que garanta um mínimo de uniformidade a políticas nacionais (SOUZA, 2019).

Salienta-se que a organização federativa do Estado tem impactos importantes na maneira como as políticas públicas das federações são definidas e implementadas. Em boa parte das federações, há uma divisão de competências sobre as políticas públicas entre as unidades e a atribuição de meios de sustento para cada uma delas a partir da arrecadação tributária. Para muitas das políticas públicas, algum nível de articulação e colaboração entre os entes passa a ser fundamental, podendo envolver dinâmicas cooperativas, de caráter mais nivelado e horizontal, ou coordenativas, de caráter mais hierárquico e vertical (ABRUCIO, 2010; SOUZA, 2019).

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 estabelece uma série de áreas de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e prevê que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre os entes (CF 88, art. 23, caput e art. 23, Parágrafo único). A ideia por trás disso é a descentralização na implementação das políticas públicas de várias áreas, mantendo-se um papel mais amplo da União na sua regulação e formulação e no apoio às ações dos entes subnacionais (ABRUCIO, 2010; CALLEGARI, 2020).

Quanto à política pública de educação, a Constituição prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizem em regime de colaboração seus sistemas de ensino (CF 88, art. 211). A Carta também divide as competências dos entes, prevendo o papel da União no equilíbrio da relação federativa e uma importante descentralização na execução (ABRUCIO, 2010). Como referido anteriormente, a

Constituição estabelece que cabe à União organizar o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiar as instituições de ensino públicas federais e exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (CF 88, art. 211, § 1º). Já os Municípios deverão atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (CF 88, art. 211, § 2º), enquanto os Estados e o Distrito Federal deverão atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio (CF 88, art. 211, § 3º).

Um ponto importante do debate sobre federalismo, e que decorre tanto de condições intrínsecas dos entes quanto da distribuição de capacidades e responsabilidades, é o das desigualdades federativas vertical e horizontal. A desigualdade vertical corresponde à disparidade entre os recursos disponíveis para os vários tipos de entes federativos – no caso do Brasil, União, estados, DF e municípios – e a atribuição de responsabilidades no financiamento e na oferta dos serviços a cada um deles. Já a desigualdade horizontal diz respeito às diferentes capacidades entre entes subnacionais do mesmo tipo, inclusive dentro de uma mesma região ou estado (CARA, 2012). Assim, é fundamental o papel do governo central no equilíbrio federativo, tanto apoiando os entes subnacionais para que exerçam as suas competências quanto buscando evitar desigualdades entre eles que, no limite, podem inclusive levar ao questionamento da federação. Neste particular, além da articulação institucional, o governo central pode atuar para diminuir desigualdades por meio de políticas públicas nacionais que tenham uma dimensão redistributiva.

Destaca-se que a CF 88 estabelece, como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a redução das desigualdades sociais e regionais (CF 88, art. 3º, III), tema que está presente em vários pontos da carta. A previsão constitucional para a atuação da União em matéria educacional, referida anteriormente, parece caminhar nesse sentido quando prevê que o governo federal exerça função redistributiva e supletiva, a fim de garantir a equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência aos entes subnacionais. Portanto, a função redistributiva e supletiva da União deve estar em mente quando avaliarmos os programas federais na área educacional – por meio, por exemplo, da análise dos efeitos dos programas na equalização das oportunidades e na melhoria da qualidade do ensino.

A dinâmica das últimas décadas na educação caracteriza-se por um aumento das responsabilidades dos municípios sobre a educação básica, especialmente com a demanda por expansão da educação infantil, como decorrência da divisão de competências estabelecida no âmbito da CF 88 (CARA, 2012; FARENZENA, 2012). Paralelamente, houve a estruturação de mecanismos de financiamento envolvendo a transferência de recursos da União aos entes subnacionais. Boa parte das políticas públicas de educação da União também envolve transferências de recursos aos demais entes federativos, como é o caso do PNAE. É fundamental saber, destarte, se, em alinhamento à função redistributiva e supletiva da União, essas transferências

promovem ou não maior equidade educacional e se são progressivas ou regressivas em relação à vulnerabilidade dos municípios (CALLEGARI, 2020).

Em vista do exposto, é importante que a análise do PNAE considere o quadro da dinâmica federativa. Aprofundar a discussão dessa dimensão pode contribuir para a construção de um entendimento mais completo sobre o enquadramento do PNAE nas estratégias de descentralização de competências e de recursos adotadas pelo governo federal. Essa reflexão é relevante para responder à subquestão 1.1 do plano de trabalho: “Como o PNAE se enquadra nas políticas de descentralização de recursos empreendidas pelo governo federal?”.

Dentre as questões tratadas nesta seção, destacam-se a importância relativa do PNAE nas aplicações em educação dos municípios (subseção 6.2), a natureza suplementar dos repasses federais relacionados à alimentação escolar (subseção 6.3) e a compreensão do perfil socioeconômico dos alunos beneficiados pela política (subseção 6.4). O exame desses pontos é fundamental não apenas para ampliar a compreensão sobre a dinâmica federativa associada à política de alimentação escolar, mas também para evidenciar se o modelo de distribuição dos recursos contribui para uma maior equidade ou se, pelo contrário, deveria ser modificado para que uma maior equidade fosse atingida.

## 6.2 Dimensão federativa do PNAE e equidade

A discussão sobre a dimensão federativa do PNAE tem interface com o debate sobre equidade das políticas públicas. Conforme apontado na seção 5, existem diferentes concepções teóricas sobre equidade, as quais podem suscitar distintas conclusões sobre o significado de uma política educacional mais equitativa. Concepções que associam a equidade à garantia de padrões mínimos, à imparcialidade ou à redistribuição pressupõem diferentes tipos de alocação de recursos, sendo a redistribuição a que exige uma maior concentração nas parcelas mais vulneráveis da população, de maneira a compensar as desvantagens existentes (CALLEGARI, 2020). Como vimos, a visão de equidade baseada na redistribuição parece ser a mais aderente aos pressupostos constitucionais da educação.

O PNAE prevê a transferência de recursos da União aos demais entes da federação para suplementar os recursos aplicados na alimentação escolar. Salienta-se, entretanto, que, dentre os critérios para definição dos volumes a serem transferidos, não há diferenciação por região, estado ou cidade, considerando-se os diferentes níveis socioeconômicos, capacidades e vulnerabilidades dos entes. Há apenas diferenciação por etapa e tipo de ensino, com critérios diferenciados de valor/aluno para contemplar segmentos e modalidades específicas da rede pública. A questão é saber se essas regras são suficientes para atender aos pressupostos de equidade considerados mais satisfatórios ou se algum ajuste no desenho do programa – incorporando as diferenças entre os entes no cálculo dos repasses – seria necessário para obter o nível de equidade desejado.

Quanto ao caráter redistributivo do PNAE e à sua dimensão equalizadora, cabe mencionar o que diz o Relatório Preliminar com a Avaliação do Financiamento Público da Educação Infantil elaborado pela Controladoria-Geral da União – CGU (CGU, 2020a):

“Assim, no âmbito do caráter supletivo de atuação da União, dada a competência prioritária dos Municípios em ofertar a EI [Educação Infantil], de uma parte verifica-se a importância do Pnae como programa de auxílio aos municípios, uma vez que amplia os recursos disponíveis. Por outra parte, dado seu caráter universal, na medida em que os recursos são distribuídos unicamente pelo critério quantitativo de matrículas para todos os entes, não se verifica o exercício da função equalizadora, ou seja, o patamar de desigualdade entre os entes subnacionais permanece o mesmo.” (apud FNDE, 2020)

Callegari (2020) investiga o grau de equidade vertical das transferências do PNAE, ponderando as desigualdades distributivas pela vulnerabilidade dos entes em termos de desenvolvimento socioeconômico, desenvolvimento educacional e capacidade fiscal. As suas conclusões são de que o PNAE é: levemente regressivo em relação ao desenvolvimento socioeconômico; levemente regressivo em relação ao desenvolvimento educacional; e neutro<sup>11</sup> em relação à capacidade fiscal, destinando recursos por aluno semelhantes entre os diferentes extratos de vulnerabilidade (CALLEGARI, 2020). Ainda conforme Callegari:

“A análise das razões 10/90 e 25/75 confirma a regressividade do PNAE, desta vez enfocando nos extremos da distribuição. Sob a lente socioeconômica, os 10% mais vulneráveis recebem por aluno em média 21% menos que os 10% menos vulneráveis e os 25% mais vulneráveis recebem em média 17% menos que os 25% menos vulneráveis; sob a lente educacional, tais dados são, respectivamente, 16% menos recursos e 11% menos recursos; e sob a lente fiscal, 14% menos recursos e 11% menos recursos.” (CALLEGARI, 2020: 133-134)

Na análise de Callegari, sob a lente fiscal, a transferência de recursos por meio do PNAE é 14% menor para os entes do decil mais vulnerável em relação aos entes do decil menos vulnerável (razão 10/90), e 11% menor para os entes do quartil mais vulnerável em relação aos entes do quartil menos vulnerável (razão 25/75). O autor utiliza como parâmetro de vulnerabilidade fiscal do ente o conceito de Valor Aluno/Ano Total – VAAT, correspondendo às quantias de impostos vinculados à educação pelo art. 212 da CF somadas aos recursos redistribuídos pelo Fundeb, pelo Salário-Educação e por outras transferências federais universais, divididas pelo número de alunos matriculados na respectiva rede de ensino (CALLEGARI, 2020).

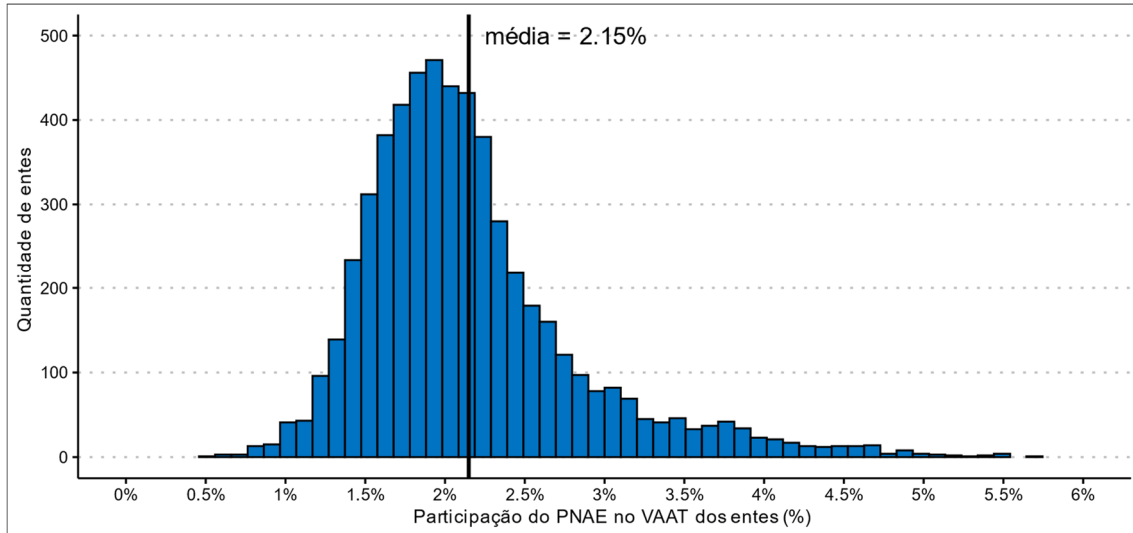
Analisemos um pouco mais a fundo a relação das transferências do PNAE com as aplicações em educação dos estados e municípios. Inicialmente, destaca-se que a participação do PNAE na composição do VAAT disponível para financiar a educação nos

---

<sup>11</sup> Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5810/1/NT\\_n06\\_Como-elaborar-modelo-logico](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5810/1/NT_n06_Como-elaborar-modelo-logico)

estados e municípios é pequena. Em 2020, esta participação correspondeu, em média, a 2,15% do VAAT dos entes<sup>12</sup>, conforme apresentado no Gráfico 6.1.

**Gráfico 6.1** - Participação do PNAE no VAAT dos entes em 2020.

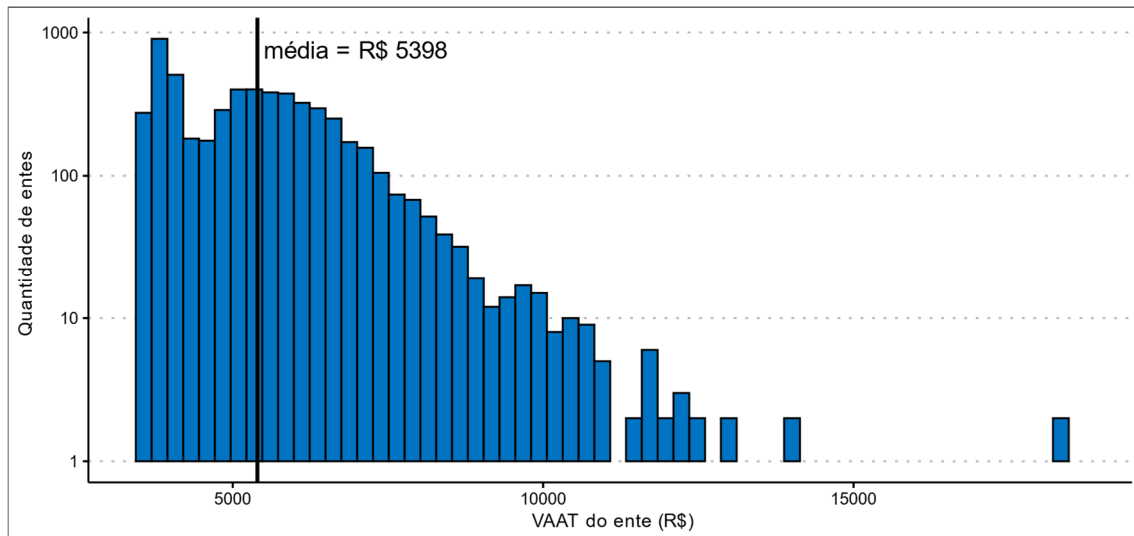


Fonte: INEP, IBGE, FNDE. Elaboração: SOF/ME.

Além disso, como já mencionado, as transferências do PNAE são per capita e, na medida em que os valores disponíveis para dispêndio na educação são distintos entre os entes, a distribuição dos recursos pode dificultar o atingimento de maior equidade. O Gráfico 6.2 evidencia uma grande dispersão do VAAT disponível para financiar a educação nos estados e municípios.

<sup>12</sup> Esse cálculo não considera os repasses do PNATE e do PDDE.

**Gráfico 6.2 - Histograma do VAAT dos entes em 2020**



Fonte: INEP, IBGE, FNDE. Elaboração: SOF/ME.

Para capturar a progressividade ou regressividade da distribuição dos recursos do PNAE, adota-se uma abordagem distinta: a Curva de Concentração dos repasses do programa. Medeiros (2012) destaca que as Curvas de Concentração são úteis para avaliar a progressividade ou regressividade das transferências de bens, serviços ou rendas, salientando que

“[...] a noção de concentração usada nas Curvas de Concentração diz respeito à distribuição de uma variável em uma população classificada segundo uma outra variável. [...] Uma Curva de Concentração é uma das formas de representação gráfica da concentração de algo segundo grupos ou indivíduos.” (MEDEIROS, 2012, p. 33)

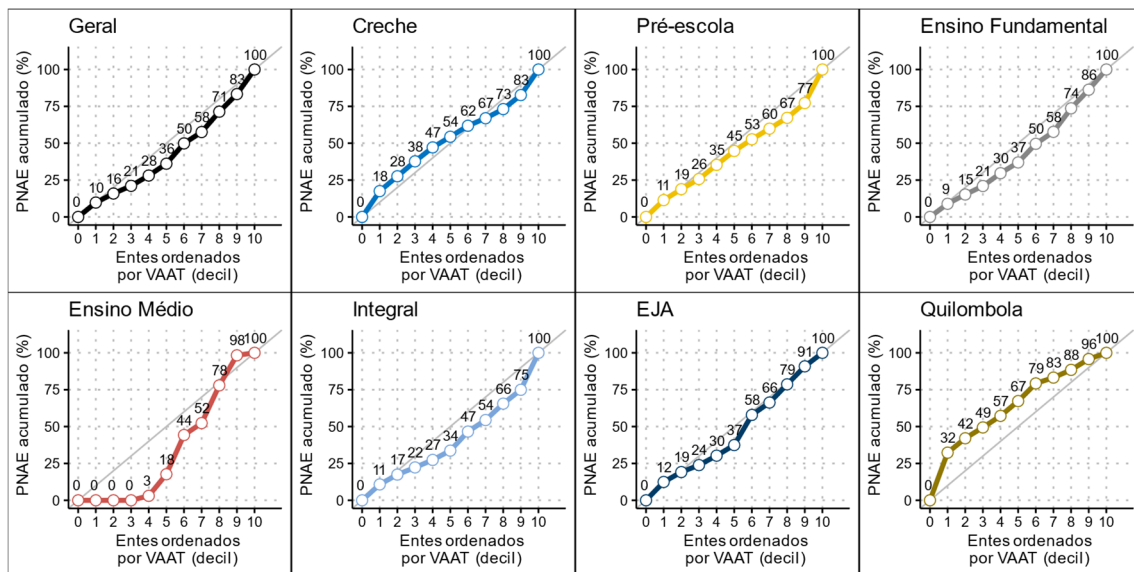
Apesar de o valor do PNAE ser idêntico para cada aluno dentro da mesma categoria (ver Tabela 3.2), não há uma distribuição homogênea de matrículas entre os estados e municípios. Por exemplo, localidades com maior VAAT tendem a possuir uma estrutura mais desenvolvida de ensino infantil, o que leva a um maior volume de matrículas nas modalidades desse nível, determinando o recebimento de um volume maior de recursos. Assim, alguns tipos de matrícula podem concentrar recursos justamente nos estados e municípios mais ricos ou desenvolvidos, refletindo uma desigualdade no fornecimento dos serviços educacionais entre os entes. Do ponto de vista do financiamento da política, é plausível considerar que o valor repassado do PNAE seja uma razão das matrículas totais do ente.

A fim de calcular a Curva de Concentração das receitas repassadas por meio do PNAE, são realizados os seguintes passos:

1. Estados e municípios são ordenados de forma crescente segundo o VAAT;
2. Calcula-se o valor acumulado dos repasses do PNAE ponderado pelas matrículas totais dos entes;
3. Estima-se o percentual do volume do programa apropriado por cada decil dos entes ordenados pelo VAAT.

No Gráfico 6.3, apresenta-se, de forma geral e de forma específica – de acordo com etapas e modalidades de ensino –, a estimativa da concentração dos recursos repassados pelo PNAE, com base no VAAT e ponderados pelo número de matrículas. No gráfico, essa relação pode ser interpretada do seguinte modo: a linha diagonal em cor cinza representa a igualdade perfeita, ou seja, a distribuição hipotética caso o programa fosse neutro em cada recorte. Os pontos acima da linha representam uma distribuição progressiva, enquanto aqueles abaixo da linha indicam regressividade no repasse analisado.

**Gráfico 6.3 - Curvas de Concentração da distribuição do PNAE**



Fonte: INEP, IBGE, FNDE. Elaboração: SOF/ME.

No painel “Geral” (canto superior esquerdo), verifica-se que, de maneira geral, o repasse do programa apresenta caráter levemente regressivo do ponto de vista fiscal. Aos entes que compõem os 3 primeiros decis são repassados cerca de 21% dos recursos do PNAE, quando uma igualdade perfeita corresponderia a 30% dos recursos do PNAE. Já aos entes dos últimos 3 decis, que são os entes com os 30% maiores VAAT, são repassados 42% dos recursos do PNAE, quando uma igualdade perfeita corresponderia a 30% dos recursos do PNAE.

Os painéis restantes do gráfico mostram como as diferentes etapas e modalidades de ensino contribuem em termos de progressividade ou regressividade do PNAE.

### 6.3 Suplementaridade das transferências do PNAE

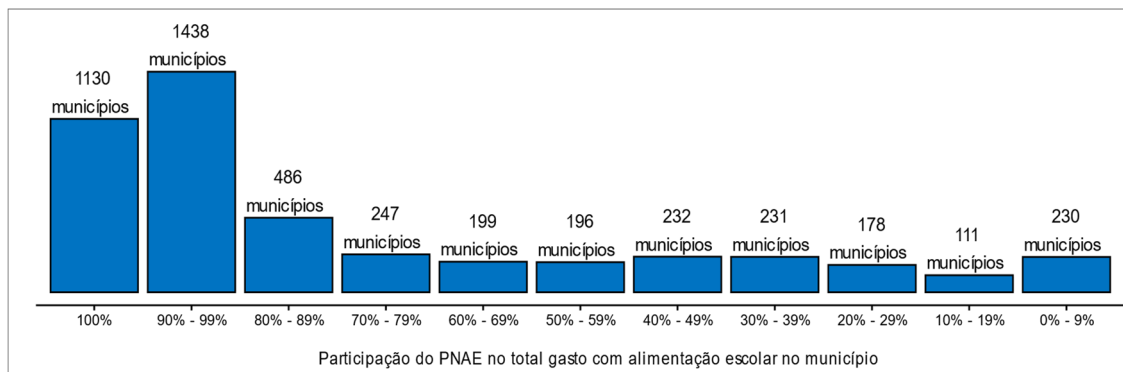
No tópico anterior, vimos que a alocação dos recursos do PNAE em função de critérios que não consideram as diferentes condições e capacidades dos entes federativos pode gerar uma distribuição regressiva dos recursos. Outro possível

problema advém do fato de que as transferências do PNAE são em princípio suplementares, devendo somar-se aos recursos aplicados por estados e municípios.

A rigor, os valores transferidos pelo governo federal deveriam representar apenas parcela do total aplicado na alimentação escolar. Como depende da soma entre os recursos transferidos pelo governo federal e da eventual aplicação de recursos de estados e municípios, o valor per capita total (transferências federais + recursos estaduais e municipais / matrículas) da alimentação escolar pode ser ainda mais desigual entre os entes da federação, dependendo de quanto os estados e municípios efetivamente aplicam.

Não é trivial coletar informações sobre a aplicação dos recursos locais na alimentação escolar. Uma forma de mensurar a participação dos entes é por meio da comparação entre as receitas do PNAE repassadas pela União e as despesas com alimentação escolar reportadas no plano de contas municipal. De acordo com dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE tabulados pela CGU (2020b), em 2018 a participação das transferências federais na composição do gasto local com alimentação escolar foi alta, representando 100% em 1.130 municípios. Para 1.438 municípios, a cada R\$ 1,00 repassado houve investimento de menos de R\$ 0,10 centavos. Por outro lado, apenas 982 municípios reportaram aplicar ao menos R\$ 1,00 a cada R\$ 1,00 transferido pela União. Essas informações sugerem uma disparidade significativa entre os investimentos por aluno no nível municipal (Gráfico 6.4).

**Gráfico 6.4** - Participação do PNAE nas despesas municipais com alimentação escolar em 2018



Fonte: CGU (2020b). Elaboração: SOF/ME.

Embora, sob o aspecto normativo, o papel da União no financiamento da alimentação escolar seja supletivo, as evidências desse pressuposto são dúbias. Em entrevista realizada com representantes da UNDIME (ver Boxe 3.1), observou-se a percepção de que a responsabilidade pelo financiamento recairia essencialmente sobre a União. Por ocasião das entrevistas realizadas com o objetivo de avaliar o cumprimento dos parâmetros mínimos de agricultura familiar, foram relatadas considerações análogas (seção 10). Isso certamente está refletido no gráfico 6.4, já que uma parcela dos entes investe muito pouco em alimentação escolar enquanto outros investem mais.

Apesar de a tabulação apresentada na figura 6.4 trazer um perfil importante da despesa, para realizar inferências sobre o tema deve-se estar atento às fragilidades naturais dos dados contábeis. Conforme mencionado na seção 3.5, os recursos encaminhados pelo FNDE às demais unidades da federação no âmbito do PNAE devem ser utilizados exclusivamente para a aquisição de gêneros alimentícios. As despesas com o fornecimento da alimentação escolar, no entanto, vão naturalmente muito além disso, envolvendo uma série de custos que são em grande parte arcados pelos próprios entes da federação.

Nesse sentido, parte dos custos da alimentação escolar nas despesas dos municípios pode estar alocada em outras rubricas. Despesas com manipuladores de alimentos e nutricionistas, por exemplo – que são despesas correntes associadas à manutenção da política –, podem estar computadas em gastos com pessoal, não sendo aparente sua relação com a alimentação escolar nos demonstrativos da execução orçamentária.

A consideração da gama de custos envolvida no fornecimento da alimentação escolar pode dar uma dimensão mais real da aplicação de recursos. No Quadro 6.1, com base em Estudo Técnico Preliminar da Secretaria de Educação do Distrito Federal visando à contratação de serviço terceirizado de alimentação escolar (DF, 2020), apresentamos uma lista de possíveis despesas envolvidas no fornecimento de alimentação escolar.

**Quadro 6-1** - Possíveis Despesas Envolvidas no Fornecimento de Alimentação Escolar

| <b>Despesas</b>  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aquisição de gêneros alimentícios</li> <li>• Contratação de mão-de-obra (nutricionistas, manipuladores de alimentos)</li> <li>• Armazenamento de gêneros alimentícios (gestão de centro de distribuição)</li> <li>• Distribuição / transporte de alimentos</li> <li>• Estrutura física (cozinha, depósito de alimentos e refeitório) – construção, benfeitorias, manutenção predial, reparos e adequações.</li> <li>• Aquisição e manutenção de equipamentos e utensílios de cozinha</li> <li>• Gás de cozinha</li> <li>• Materiais de limpeza e higienização dos profissionais, dos ambientes, dos utensílios e dos equipamentos</li> <li>• Uniformes profissionais</li> <li>• Controle de pragas, dedetização / desinsetização dos ambientes</li> <li>• Higienização / limpeza geral, limpeza de caixa d'água e de caixa de gordura</li> <li>• Ações de educação alimentar e nutricional</li> </ul> |

Fonte: Estudo Técnico Preliminar da Secretaria de Educação do Distrito Federal visando à contratação de serviço terceirizado de alimentação escolar (DF, 2020).

Para se ter ideia do montante que esses itens de despesa podem representar, apresentamos, na Tabela 6.1, os valores gastos pelo Distrito Federal no ano de 2019 para alguns deles (DF, 2020).

**Tabela 6.1** - Itens de Despesas com Fornecimento de Alimentação Escolar do DF, 2019

| Despesa  | Valor (R\$)    |
|--|----------------|
| Serviço terceirizado de cocção de alimentos                                  | 124.844.553,39 |
| Aquisição, armazenamento e transporte de gêneros alimentícios                | 84.891.197,41  |
| Serviços de limpeza em geral, dedetização, limpeza de caixa d'água e gordura | 5.702.826,68   |
| Gás de cozinha   | 4.954.250,00   |
| Equipamentos para alimentação escolar  | 15.166,00      |

Fonte: Estudo Técnico Preliminar da Secretaria de Educação do Distrito Federal visando à contratação de serviço terceirizado de alimentação escolar (DF, 2020).

Dentre as despesas, destacam-se as com contratação de serviço terceirizado de cocção de alimentos, de quase R\$ 125 milhões de reais, seguidas pelos gastos com aquisição, armazenamento e transporte de gêneros alimentícios, de quase R\$ 85 milhões. Salienta-se que o valor somado desses itens, de R\$ 220.407.993,48, representa apenas parte dos possíveis gastos com o fornecimento de alimentação escolar. Não estão computadas, por exemplo, as despesas com manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de cozinha; benfeitorias e manutenção das áreas de cozinha, depósitos de alimentos e refeitórios; e depreciação de imóveis e de equipamentos e utensílios de cozinha, que podem representar um montante considerável (DF, 2020).

Ainda quanto às diferentes despesas envolvidas na alimentação escolar, cabe destacar que a obrigatoriedade de utilização dos recursos do PNAE exclusivamente para aquisição de alimentos pode ter impacto nas escolhas da gestão local para a implementação da política de alimentação escolar. No caso do DF, em que a administração pretende contratar um serviço terceirizado de alimentação escolar que inclua grande parte das atividades pertinentes ao processo de fornecimento de alimentos, a previsão é de que os custos da contratação sejam do governo distrital, não envolvendo os repasses do PNAE. De acordo com o Estudo,

“Conforme disposto no artigo 18 da Resolução CD/FNDE nº26, de 17/06/2013, por se tratar de contrato de prestação de serviço, não será possível o pagamento das despesas decorrentes da execução de tais ajustes com recursos federais. Sendo assim, importa ressaltar que todos os gastos com a contratação da empresa serão assumidos obrigatoriamente com recursos distritais. Os recursos do FNDE via PNAE serão utilizados para a manutenção dos contratos da Agricultura Familiar que, para atendimento à legislação vigente e com vistas ao fomento da economia local, serão mantidos no modelo atual de gestão.” (DF, 2020)

Em síntese, é importante que os diversos custos envolvidos no fornecimento de alimentação escolar, bem como o impacto que as limitações de uso dos recursos do PNAE podem ter nas escolhas dos entes da federação quanto à gestão da alimentação escolar, sejam considerados na análise do programa e em uma eventual revisão de seu desenho.

Embora o PNAE tenha importância central como componente do financiamento da educação básica, o cálculo das transferências do PNAE atualmente não considera essa dimensão dos gastos locais e o programa não leva em conta as distintas capacidades de financiamento dos entes ou as características dos alunos que recebem alimentação escolar. Tampouco há no PNAE mecanismo de incentivo à aplicação de recursos por parte dos entes subnacionais, o que poderia reduzir a disparidade nos valores efetivamente aplicados em alimentação escolar pelos entes.

## 6.4 Equidade e qualidade no PNAE

### 6.4.1 Equidade: alcançando os alunos mais pobres

Ainda que o PNAE seja levemente regressivo do ponto de vista da capacidade fiscal dos municípios, pode-se vislumbrar se os recursos têm o potencial de atingir alunos com maior necessidade e maior propensão a consumir os alimentos. Uma maneira de identificar escolas com maior potencial de abrigar esses alunos é a partir do Indicador Socioeconômico das Escolas - INSE calculado pelo INEP.

Segundo o INEP (2015), o INSE compreende uma escala de oito níveis ordinais que descrevem o nível socioeconômico dos alunos. Por meio dos questionários socioeconômicos do SAEB e do ENEM, o instituto classificou os alunos nesses níveis. Por exemplo, um aluno do nível III “indicou que há em sua casa bens elementares, como banheiro e até dois quartos para dormir, possuem televisão, geladeira, dois ou três telefones celulares; bens complementares como máquina de lavar roupas e computador (com ou sem internet); a renda familiar mensal é entre 1 e 1,5 salários-mínimos; e seus responsáveis completaram o ensino fundamental ou o ensino médio”. A partir desses dados, as escolas foram classificadas em grupos que concentram alunos dos níveis, conforme apresentado na Tabela 6.2:

**Tabela 6.2** - Distribuição dos Grupos INSE

| Total   | Nível I | Nível II | Nível III | Nível IV | Nível V | Nível VI | Nível VII | Nível VIII | Total |
|---------|---------|----------|-----------|----------|---------|----------|-----------|------------|-------|
| Grupo 1 | 1,35%   | 69,96%   | 21,41%    | 5,94%    | 1,17%   | 0,16%    | 0,01%     | 0,00%      | 100%  |
| Grupo 2 | 0,26%   | 42,47%   | 35,74%    | 16,20%   | 4,56%   | 0,71%    | 0,05%     | 0,01%      | 100%  |
| Grupo 3 | 0,07%   | 16,22%   | 34,67%    | 31,87%   | 14,14%  | 2,82%    | 0,19%     | 0,02%      | 100%  |
| Grupo 4 | 0,03%   | 4,27%    | 20,60%    | 38,88%   | 28,14%  | 7,51%    | 0,54%     | 0,04%      | 100%  |
| Grupo 5 | 0,02%   | 1,01%    | 8,20%     | 29,66%   | 42,04%  | 17,75%   | 1,24%     | 0,08%      | 100%  |
| Grupo 6 | 0,02%   | 0,15%    | 1,14%     | 8,27%    | 34,58%  | 48,07%   | 7,35%     | 0,41%      | 100%  |

Fonte: INEP.

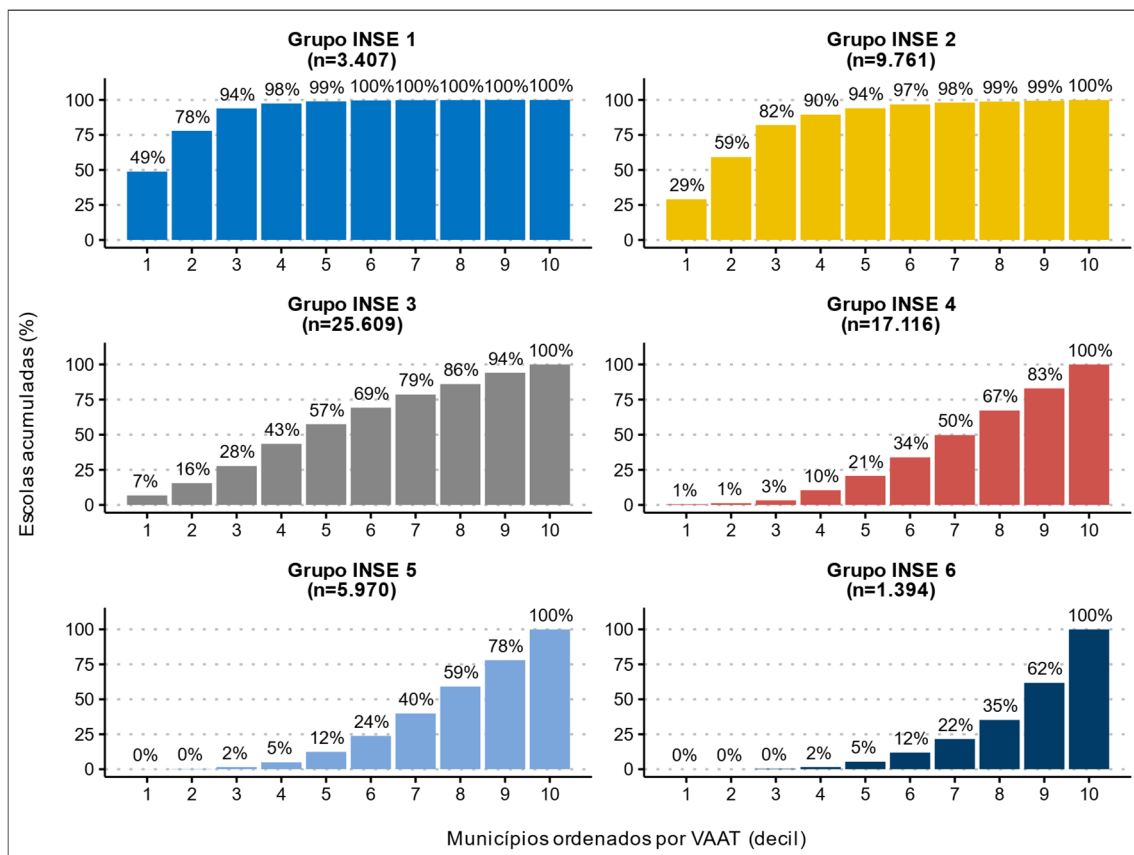
Os dados do INSE podem ser combinados com dados sobre a capacidade fiscal dos municípios, como o VAAT, com a finalidade de verificar qual é a relação entre escolas com alunos mais vulneráveis e municípios com maior vulnerabilidade fiscal. Nessa linha,

o Gráfico 6.5 explicita como os municípios nos decis iniciais da distribuição de recursos da educação concentram as escolas onde estão majoritariamente os alunos mais pobres. Os municípios situados nos primeiros três decis concentram cerca de 94% das escolas do Grupo 1 e 82% das escolas do Grupo 2. À medida que a despesa municipal com educação sobe, maior a quantidade de escolas nos Grupos 4 a 5, onde estão os estudantes com melhor condição socioeconômica.

Além disso, o gráfico aponta que municípios e estados têm uma certa variação interna de alunos em diferentes níveis socioeconômicos: mesmo em localidades com VAAT elevado há escolas dos grupos 2 e 3. Nesses termos, a estratégia de universalizar as receitas é meritória, pois estimula todas as localidades a manter a alimentação escolar. No entanto, ao não priorizar localidades com alunos muito pobres, em redes com poucos recursos, o programa deixa de ampliar seu potencial impacto entre os alunos mais pobres.

De certa maneira, a relação entre o INSE e o VAAT explicita a situação econômica dos municípios, pois o INSE tem estreita correlação com a renda per capita e o IDH municipal (INEP, 2015). Assim, redes com menor VAAT são aquelas com municípios mais pobres e, portanto, maior quantidade de alunos pobres.

**Gráfico 6.5 - Concentração de escolas de acordo com o grupo INSE e com o VAAT do município**



Fonte: INEP. Elaboração: SOF/ME.

Esses dados retratam o padrão de desigualdade socioeconômica associado à educação brasileira, indicando a importância de serem construídas estratégias orientadas à promoção da equalização na distribuição de recursos públicos destinados ao financiamento da educação básica. Com a aprovação do novo Fundeb, abre-se uma janela de oportunidade para que os níveis de desigualdade possam ser, senão revertidos, ao menos mitigados.

De forma a aprimorar a equidade da política de alimentação escolar, uma possibilidade seria direcionar uma parcela dos recursos do PNAE para os grupos mais vulneráveis. Essa estratégia poderia ser inspirada na base de cálculo do VAAT do Fundeb e teria como objetivo transferir recursos para aquelas escolas com indicadores socioeconômicos mais baixos.

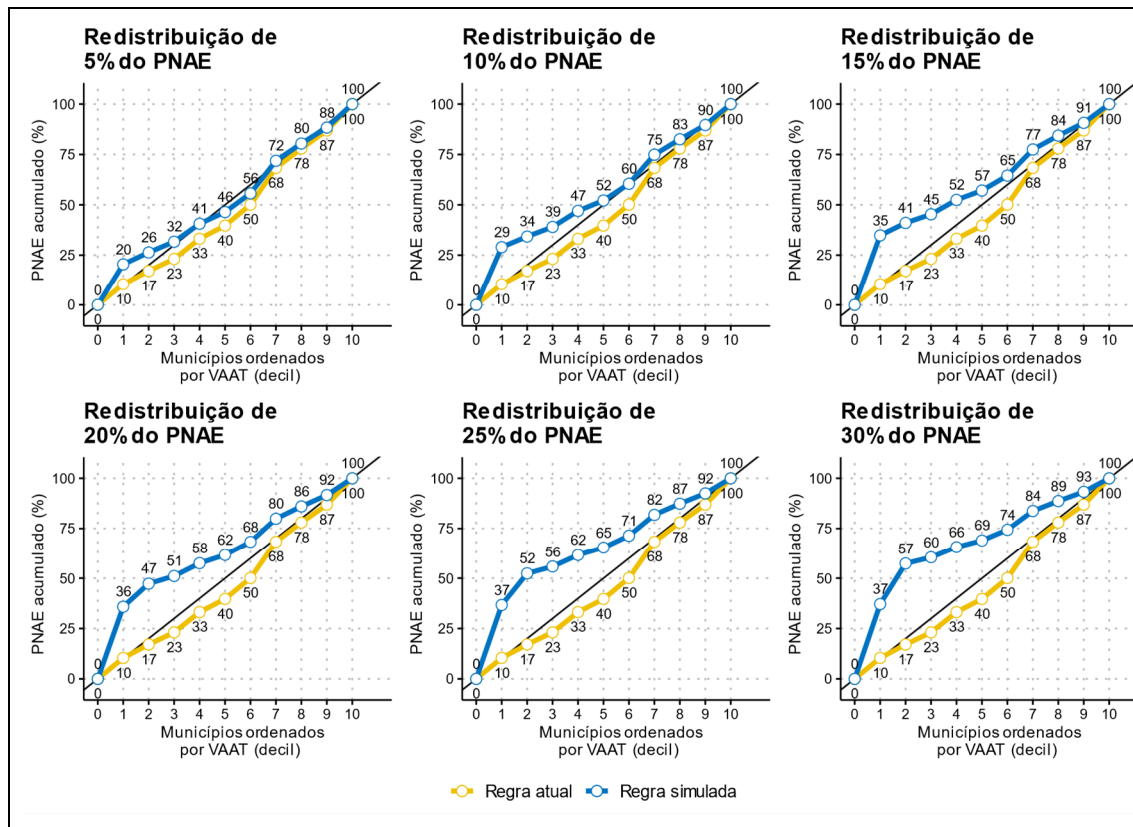
Suponha-se um redesenho em que o modelo de financiamento do PNAE passe a conter dois componentes: a) parcela fixa: composta de repasses aplicáveis indistintamente a todos os municípios (indiferentes aos indicadores socioeconômicos); e b) parcela variável: relativa aos repasses direcionados prioritariamente para localidades mais vulneráveis (sensível aos indicadores socioeconômicos). Um redesenho nesses termos poderia contribuir para fortalecer a proteção alimentar e nutricional dos alunos das escolas mais desfavorecidas. O maior fluxo de recursos para os grupos mais necessitados serviria como instrumento de alcance de padrões mais equitativos de alimentação escolar, em consonância com o que preconiza a literatura sobre a equidade na educação (Unesco, 2019).

Com a finalidade de entender o potencial que um redesenho nesses termos teria para ampliar a equidade do PNAE, realizou-se uma simulação de cenários. Esses cenários se baseiam na seguinte premissa: mantendo-se o PNAE fiscalmente neutro para a União, ou seja, mantendo-se seu valor total, redistribui-se um percentual de seus recursos aos municípios com menores VAAT, conforme regra da base de cálculo do VAAT do Fundeb. Para implementar esse cenário seguiu-se os seguintes passos:

- 1) Estimativa do VAAT Fundeb antes da incorporação dos programas de transferências da União (PNAE, PDDE e PNATE), conforme apresentado na seção 2.5.
- 2) Estimativa atual do Valor Aluno Ano PNAE (VAA-PNAE) de acordo com as regras de transferências atuais baseadas nas matrículas.
- 3) Redução linear dos valores VAA-PNAE de acordo com os percentuais apresentados no cenário. Por exemplo, a redistribuição de 10% dos valores geraria uma redução proporcional de 10% no VAA-PNAE de todos os entes.
- 4) Ordenação dos municípios de acordo com o menor valor da soma do VAAT + VAA-PNAE.
- 5) Redistribuição dos recursos de acordo com as regras do Fundeb.

No Gráfico 6.6 são apresentadas curvas de concentração projetadas para o ano de 2030 considerando-se seis diferentes cenários, nos quais o PNAE, mantendo-se fiscalmente neutro, passaria a ter 5%, 10%, 15%, 20%, 25% ou 30% de seus recursos redistribuídos para os municípios com menores VAAT.

**Gráfico 6.6 - Cenários de redistribuição dos recursos do PNAE pela regra do Fundeb (2030)**

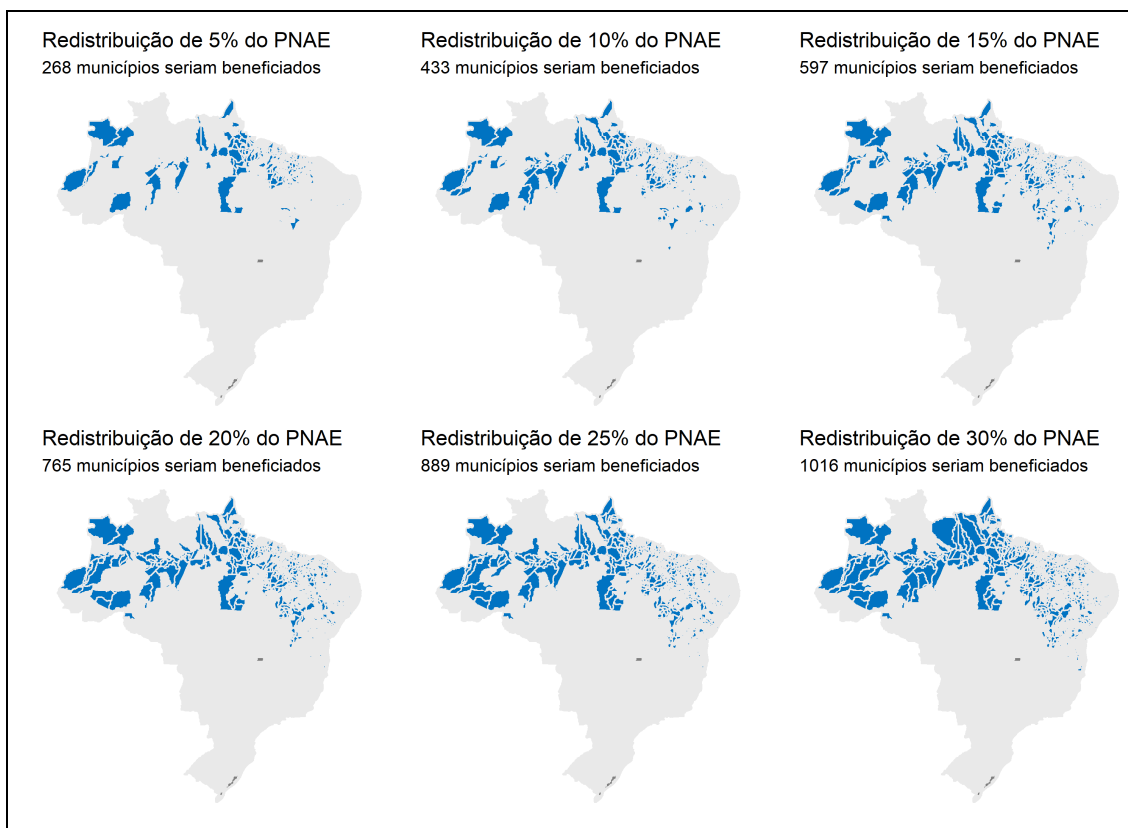


Fonte: INEP, IBGE, FNDE. Elaboração: SOF/ME.

O que esses cenários indicam? No Gráfico 6.6, observa-se que, no ano de 2030, caso fosse mantida a regra atual, os municípios dos 3 decis mais pobres receberiam 23% dos recursos do PNAE, contra 32% relativos aos municípios dos 3 decis mais ricos. No cenário de redistribuição de apenas 5% dos recursos do PNAE, os municípios dos 3 decis mais pobres passariam a receber 32% dos recursos do PNAE, contra 28% relativos aos municípios dos 3 decis mais ricos. E se a redistribuição fosse de 15% dos recursos, por exemplo, os municípios dos 3 decis mais pobres receberiam 45% dos recursos do PNAE, contra 23% relativos aos municípios dos 3 decis mais ricos.

De forma complementar às curvas de concentração, o Gráfico 6.7 apresenta, para cada um dos seis cenários simulados, a quantidade e a localização dos municípios que seriam beneficiados pela redistribuição hipotética de recursos do PNAE pela regra do Fundeb. O Gráfico mostra que a quantidade de municípios beneficiados variaria entre 268 e 1.016, a depender do percentual de recursos do PNAE a serem redistribuídos. Por outro lado, o padrão de distribuição desses municípios no território parece apresentar certa regularidade, com forte concentração nas regiões Norte e Nordeste do país.

**Gráfico 6.7** - Quantidade e localização dos municípios que se beneficiariam em cenários de redistribuição dos recursos do PNAE pela regra do Fundeb (2030)



Fonte: INEP, IBGE, FNDE. Elaboração: SOF/ME.

De forma geral, o exercício de simulação mostra que a redistribuição de uma parte dos recursos do programa de acordo com a regra do Fundeb pode ser promissora no sentido de aumentar a equidade do PNAE, com possibilidade concreta de chegar aos alunos com maior propensão e necessidade de consumir alimentação escolar, alunos esses que, conforme demonstrado em seções anteriores, concentram-se nos municípios com menores VAAT.

No entanto, é bom ressaltar que a criação de novas regras deve se manter atenta para que a ampliação de repasses federais às redes mais vulneráveis não crie mecanismos de desincentivo ao investimento local. Assim, ainda que haja elevação nas transferências federais por conta da adoção de uma parcela variável, é necessário que os municípios continuem sendo estimulados a destinar parcela de sua receita própria ao programa de alimentação escolar.

Como sugerem os cenários traçados neste estudo, parece ser possível pensar o fortalecimento da equidade na educação básica dentro de um arcabouço que minimize o impacto fiscal sobre as contas públicas, ou seja, sem comprometer a sustentabilidade fiscal de médio prazo do governo federal nem deslocar recursos de outras áreas essenciais da educação brasileira.

**Boxe 6.1** – Equidade: universalidade ou focalização?

O fortalecimento da equidade tem relação importante com o debate entre universalidade e focalização das políticas públicas. A integração dessas duas dimensões pode contribuir para: a) evitar possíveis equívocos na compreensão da proposta de equidade sugerida na avaliação; e b) estimular a reflexão sobre as melhores estratégias de mitigação da regressividade do programa.

Uma possível limitação da proposta de redução da desigualdade na alimentação escolar sugerida nesta avaliação reside no fato de que os perfis socioeconômicos dos alunos beneficiados pelo programa podem não ser homogêneos dentro de um determinado município. Assim, é possível que municípios com elevado padrão de arrecadação - que terão VAAT elevado - possuam escolas cujos alunos exibam forte vulnerabilidade econômica e social. Seria, por exemplo, o caso de boa parte das capitais do País, que têm um número significativo de alunos pobres, não obstante a maior renda e riqueza municipal.

Será que focalizar os recursos suplementares do governo federal nos municípios mais pobres poderá desassistir os alunos pobres dos municípios ricos? É pertinente investigar em que medida esse tipo de desigualdade poderia fragilizar a estratégia de equidade proposta aqui na avaliação. Cabe indagar também quais seriam as melhores formas de endereçar a desigualdade intramunicipal.

Do ponto de vista conceitual, a equidade será favorecida sempre que desigualdades, em suas várias acepções – econômicas, sociais, políticas, culturais –, forem endereçadas pela política pública. No caso da alimentação escolar, o arcabouço constitucional estabelece parâmetros importantes sobre a forma de organização da política. Em apoio à perspectiva de equidade, o § 1º do art. 211 apresentou 3 (três) critérios: a) função redistributiva; b) equalização de oportunidades educacionais; c) padrão mínimo de qualidade do ensino.

O preenchimento desses 3 (três) requisitos, em princípio, não é incompatível com a proposta de equidade - inspirada na metodologia de cálculo do VAAT do Fundeb - sugerida aqui na avaliação. Ao contrário, a precedência dos municípios mais vulneráveis no acesso aos recursos suplementares encontra-se alinhada com o fortalecimento da função redistributiva, podendo colaborar para equalizar oportunidades e viabilizar o atingimento de padrão mínimo de qualidade.

Além disso, o modelo de equidade proposto nesta avaliação não descumpra o princípio de universalidade de cobertura, que vem esculpido em vários dispositivos constitucionais, tais como "a educação, direito de **todos** e dever do Estado e da família" (art. 205; grifo nosso) e também "educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade" (inc. I do art. 208).

A razão principal da compatibilidade entre universalidade do programa e focalização dos repasses federais residiria no fato de que o modelo de financiamento é compartilhado, cabendo ao governo federal papel suplementar. Assim, o fato de o governo federal priorizar grupo específico de alunos ou municípios não implica desatender as demais redes, já que, em virtude do princípio da universalidade, ninguém poderá ter o acesso à educação e à alimentação escolar prejudicados.

Esses dispositivos constitucionais também oferecem orientação importante sobre como estimular que alunos pobres de municípios ricos não sejam afetados negativamente pela estratégia de fortalecimento da equidade sugerida na avaliação. Como dispõe o § 6º do art. 210, "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas". Assim, ainda que o repasse focalize os municípios de maior vulnerabilidade, caberia às escolas municipais e estaduais alocarem esses recursos suplementares de forma a

evitar que os alunos mais necessitados sejam preteridos em favor daqueles em melhor condição socioeconômica.

Além disso, cabe destacar que os cenários sugeridos representam estímulo ao debate público, de forma a incentivar não apenas estudiosos mas todos aqueles que apresentam interesse no tema – formuladores de política, órgãos e entidades setoriais, profissionais da área educacional, participantes da política em nível estadual e municipal, representantes de instituições de ensino, cidadãos – a pensar coletivamente quais as alternativas mais satisfatórias e vantajosas para a promoção de maior equidade.

O objetivo desta avaliação é procurar indicar possíveis caminhos e estratégias, sem a pretensão de esgotar o tema, que é amplo e complexo, além sujeito a várias interpretações. Possíveis revisões de desenho da política não necessariamente precisam contemplar análises tão detalhadas como aquelas aqui apresentadas. Nesse sentido, cabe alertar que a sugestão de ancorar a proposta redistributiva ao modelo adotado pelo Fundeb é apenas uma dentre várias possibilidades. Outros critérios poderiam ser utilizados<sup>13</sup>, bem como fórmulas alternativas de cálculo, produzindo possivelmente resultados diversos daqueles alcançados nesta avaliação. O essencial no debate público é a clareza na argumentação, a declaração dos métodos escolhidos e a transparência dos dados e informações utilizados.

Dentre as motivações para os critérios elegidos nesta avaliação para se discutir a equidade, destacam-se a preocupação com as restrições fiscais e o respeito aos dilemas orçamentários. Assim, os cenários formulados são sensíveis ao modelo fiscal vigente – “teto de gastos” –, de forma a evitar que os custos decorrentes de uma redistribuição sejam incompatíveis com a disponibilidade efetiva de recursos para financiá-los.

Tendo em vista a dinâmica federativa do PNAE, cabe também enfatizar a importância de que as análises sobre equidade busquem assegurar que o aporte financeiro da União seja efetivo em alinhar o gasto local em alimentação escolar às diretrizes estabelecidas pelo programa. Esse alinhamento é fundamental, pois contribuiria para coibir potenciais incentivos adversos, que poderiam desestimular o investimento em alimentação escolar por parte de estados e municípios.

#### 6.4.2 Qualidade: alimentação escolar *mais* adequada e *mais* saudável

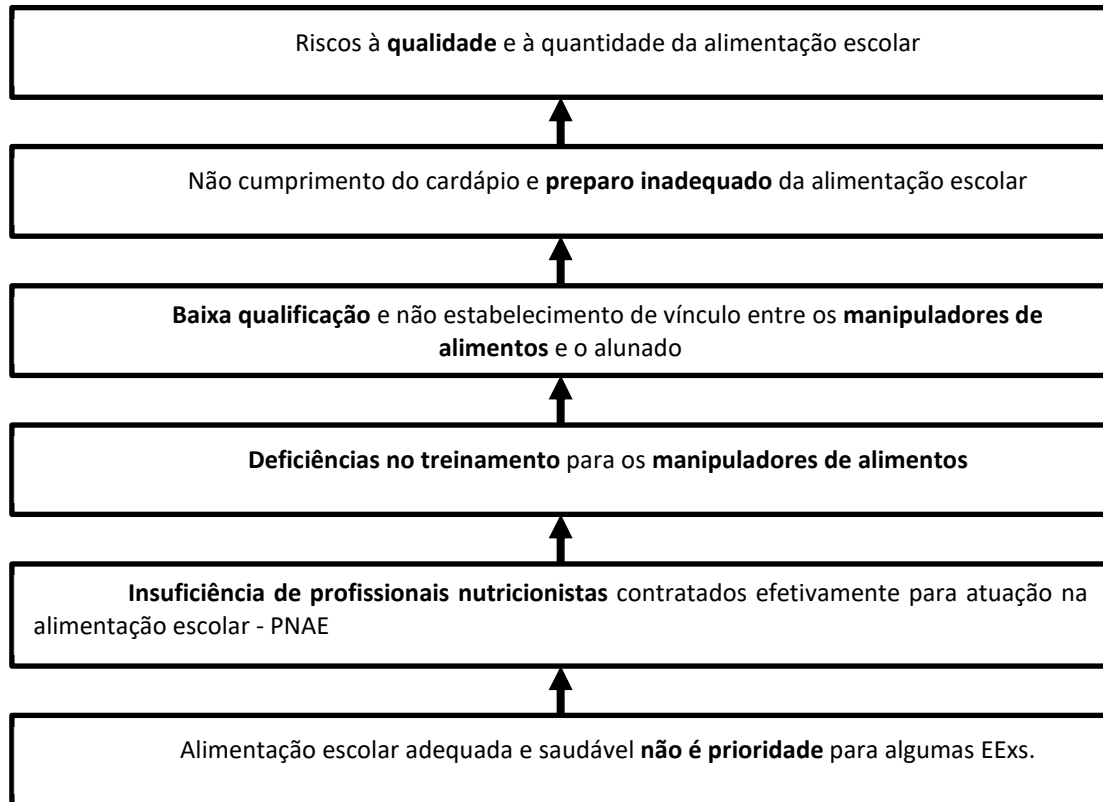
Embora a dimensão *quantitativa* do PNAE seja de considerável relevância para o alcance do programa, também são relevantes aqueles aspectos de natureza *qualitativa* ligados à alimentação escolar. A árvore de problemas elencada no Anexo II deste documento avaliativo deixa clara esta questão, explicitando, entre muitos outros pontos, a importância de profissionais como *nutricionistas* e *manipuladores de*

---

<sup>13</sup> Exemplos disso seriam os fatores de ponderação de equidade fiscal e socioeconômica previstos para o Fundeb pela EC 108/2020 (Art. 212-A, § 2º) e pela Lei 14.113/2020 (Art. 10), e que, uma vez regulamentados, também poderiam servir de inspiração para eventuais redesenhos equitativos no PNAE.

*alimentos* para a qualidade da alimentação escolar, importância esta que será particularmente endereçada nesta subseção.

**Figura 6-1** - Trecho da árvore de problemas do PNAE



Fonte: Anexo II deste documento avaliativo. Observação: grifos não presentes na árvore de problemas original.

A figura 6-1, que corresponde a apenas alguns galhos da árvore de problemas mais geral do PNAE elencada no Anexo II, associa o não cumprimento de cardápio e o preparo inadequado da alimentação escolar a aspectos como insuficiência de profissionais *nutricionistas* e deficiências no treinamento de *manipuladores de alimentos*, algo que, conforme consta na árvore, poderia ser explicado ao menos parcialmente pela não priorização de alimentação adequada e saudável por parte de entidades executoras. Fica então a questão: *como induzir uma alimentação mais saudável e mais adequada?*

Para oferecer uma possível resposta a esta questão, parte-se da premissa que uma estratégia potencial seria aumentar a exposição dos cardápios oferecidos pelo PNAE à intervenção qualificada de profissionais *nutricionistas*, ao mesmo tempo em que se oferece aos profissionais *manipuladores de alimentos* uma maior orientação técnica por parte dos profissionais *nutricionistas*.

Com o arranjo atual do PNAE, que veda que os recursos do programa sejam aplicados em qualquer despesa que não seja especificamente aquisição de gêneros alimentícios (Lei nº 11.947/2009, art. 5º, §2º), é certo que aqueles entes que em maior

ou menor grau já adotam essa estratégia o fazem a partir de recursos de outras rubricas, o que ressalta o caráter de complementaridade do PNAE, já introduzido na seção anterior.

Assim, é razoável supor que as condições que um ente guarda para adotar essa estratégia tenha alguma relação com a sua disponibilidade de recursos em outras rubricas que não o PNAE, de modo que entes mais frágeis do ponto de vista fiscal possivelmente enfrentam maiores dificuldades para dar saltos qualitativos na oferta de alimentação escolar. Há então esta desigualdade específica entre os entes, em termos de capacidade de ofertar não só *quantidade*, mas também *qualidade* na alimentação escolar.

Quando se soma esta desigualdade específica ao fato de que o objetivo do PNAE dialoga também com o aspecto *qualitativo*, mencionando explicitamente “formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos” e “educação alimentar e nutricional” (Lei nº 11.947/2009, art. 4º), chega-se à hipótese de que a vedação do uso dos recursos do PNAE em despesa que não seja aquisição de alimentos pode ser sintoma de um viés talvez exagerado dessa regra para o lado *quantitativo*, deixando um pouco de lado o aspecto *qualitativo* do programa, aspecto este que, conforme já mencionado, é enfatizado explicitamente no próprio objetivo do PNAE.

Uma forma possível de resolver esse suposto desequilíbrio seria abrir uma exceção a esta regra, de tal modo que o PNAE passasse a facultar às entidades executoras que uma parte dos recursos do programa possa ser empregada em serviços prestados por profissionais *nutricionistas*, especialmente em serviços de *elaboração de cardápio* e de *oferta de treinamentos*, treinamentos estes que poderiam ser direcionados aos profissionais *manipuladores de alimentos*.

A implementação desta solução poderia ser feita em dois passos. O primeiro passo consistiria em propor Projeto de Lei que alterasse o parágrafo 2º do artigo 5º da Lei nº 11.947/2009, facultando aos entes o emprego de parte dos recursos do PNAE em serviços prestados por profissionais *nutricionistas*, e remetendo maior detalhamento da excepcionalidade a regulamentação posterior por parte do FNDE. E o segundo passo consistiria em regulamentar por meio de resolução os serviços nutricionais autorizados na excepcionalidade, bem como o limite dos recursos do PNAE que podem ser empregados nessa excepcionalidade.

Assim, o restante desta subseção corresponde a uma reflexão no sentido de subsidiar eventuais discussões futuras sobre os parâmetros dessa excepcionalidade, caso seja autorizada em lei e regulamentada em resolução, com foco em equilibrar a necessidade de aumentar o aspecto *qualitativo* do PNAE sem deixar de privilegiar o seu importante aspecto *quantitativo*.

A Federação Nacional dos Nutricionistas (FNN) publica anualmente tabela de honorários<sup>14</sup> referentes a serviços nutricionais. A referência monetária para todos os serviços elencados na tabela é a chamada Unidade de Serviço em Nutrição (USN), cotada a R\$ 76,31 na tabela relativa ao ano de 2021. A tabela elenca uma lista considerável de serviços, por exemplo, serviço de “Avaliação Nutricional”, cotado em 2 USN, ou serviço de elaboração de “Cardápio Diário”, cotado em 1 USN.

---

<sup>14</sup> <https://www.fnn.org.br/honorarios> (Acesso em 06-mai-2021).

Para entidades executoras municipais, considera-se que o mínimo razoável seja pelo menos a contratação de 1 (um) serviço mensal de elaboração de cardápio e de 1 (uma) hora semanal de treinamento (a ser ministrado por *nutricionistas* para *manipuladores de alimentos*). O serviço de elaboração de “Cardápio Mensal” é cotado na tabela em 20 USN, e a hora de “Treinamento Capacitação” é cotada na tabela em 1,5 USN, o que totalizaria um custo mensal de 26 USN, por entidade executora municipal, equivalendo a 312 USN anuais, por entidade executora municipal<sup>15</sup>.

A adoção do hipotético limite máximo de 312 USN anuais por parte das entidades executoras municipais proporcionaria a cada município o benefício de 1 (um) cardápio nutricional elaborado por mês, além de 4 (quatro) horas de treinamento por mês. Embora tal benefício possa ser considerado modesto para municípios de maior envergadura fiscal, há de se considerar que quanto mais frágil o município do ponto de vista fiscal, mais esse benefício faz sentido, especialmente quando se considera o reforço que ele traria no aspecto *qualitativo* do PNAE, algo que é tão enfatizado no objetivo do programa.

Considerando-se a hipótese de que a totalidade dos municípios faça adesão a esta excepcionalidade, considerando-se um total de 5.570 municípios, considerando-se a cotação de 2021 para a USN (R\$ 76,31), e considerando-se a dotação autorizada para o PNAE em 2021 (R\$ 4,1 bilhões), chega-se à estimativa de que tal excepcionalidade, caso parametrizada conforme parágrafos acima, comprometeria no máximo cerca de R\$ 133 milhões anuais em recursos do PNAE, ou 3,2% do programa, de modo que os outros 96,8% ainda permaneceriam concentrados no aspecto *quantitativo* do PNAE, ou seja, na aquisição de gêneros alimentícios.

Antes de encerrar, é prudente salientar que uma contratação de serviços nutricionais parametrizada conforme parágrafos acima, que totalizaria algo em torno de R\$ 23,8 mil anuais por entidade executora municipal, não encontra atualmente hipótese jurídica de dispensa de procedimento licitatório, o que pode ser um entrave não desprezível na execução da contratação. Assim, caso a excepcionalidade seja discutida e eventualmente regulamentada, é recomendável que ela venha acompanhada de dispensa de procedimento licitatório, matéria que pode ser regulada por lei ordinária, a exemplo do que a própria lei do PNAE já faz para aquisições de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, para as quais há dispensa de procedimento licitatório (Lei nº 11.947/2009, art. 14, §1º).

Finalmente, ressalta-se que arranjos como o proposto nesta subseção poderiam reequilibrar o desenho do PNAE de modo a valorizar também o seu aspecto *qualitativo*, no sentido de aumentar suas condições para oferecer ao alunado brasileiro alimentação escolar *mais* adequada e *mais* saudável, em linha com os objetivos oficiais do programa.

---

<sup>15</sup> Entidades executoras estaduais e escolas federais poderiam ser tratadas como casos especiais na regulamentação da excepcionalidade. No caso das entidades executoras estaduais, por exemplo, é razoável supor que há um potencial ganho de escala a ser aproveitado, dado que 1 (um) cardápio semanal pode atender a escolas estaduais de diversos grupos de municípios.

## 7 Consumo da alimentação escolar

O consumo da alimentação escolar está ligado ao objetivo do PNAE de contribuir para o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio de ações de educação alimentar e da oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais dos alunos. Considerando que o PNAE é uma política de cunho universal, com recursos destinados a financiar a alimentação de todos os alunos da educação básica pública, qual o percentual esperado de consumo dos alimentos pelos estudantes? E o que isso pode dizer sobre a efetividade e a focalização do programa?

Entender o consumo da alimentação escolar exige conhecer ao menos duas dimensões da execução do programa: a disponibilidade de alimento nas escolas e a adesão dos alunos. No primeiro caso, os dados do FNDE informam que a merenda escolar é disponibilizada universalmente nas escolas brasileiras. Em relação ao segundo, porém, há poucas fontes de dados e estudos destinados a estabelecer empiricamente a adesão dos alunos à alimentação escolar e quais os fatores determinantes desse comportamento.

Cesar et al. (2018) realizaram uma revisão integrativa da literatura sobre alimentação escolar no Brasil e nos Estados Unidos, mas encontraram poucos artigos relativos à adesão e à aceitação da alimentação escolar. Dos poucos artigos revisados pelos autores, todos indicam baixa adesão à alimentação escolar – menos de 50% dos alunos em todos os estudos. Esses números contrastam com os observados por Hoffmann (2012). Com base nos dados da PNAD de 2004 e 2006 – cujo questionário continha questões específicas sobre presença e consumo de alimentos na escola – este autor verificou que 96,7% das escolas ofertavam merenda escolar e 82% dos alunos a consumiam, o que representa uma adesão elevada. Vale ressaltar, porém, que essas diferenças refletem as estratégias metodológicas utilizadas: enquanto os artigos levantados por Cesar et al. (2018) são estudos de caso, o trabalho de Hoffmann (2012) apresenta estatísticas para todo o território nacional.

A referência mais atual sobre o tema é a Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar - PeNSE de 2015, realizada pelo IBGE. A PeNSE “fornece informações para o Sistema de Vigilância de Fatores de Risco de Doenças Crônicas não Transmissíveis, do Ministério da Saúde, com dados atualizados sobre a distribuição desses fatores no público-alvo” (Portal ODS, 2018) – escolares frequentando o 9º ano do ensino fundamental e escolares de 13 a 17 anos de idade frequentando as etapas do 6º ao 9º ano do ensino fundamental e da 1ª à 3ª série do ensino médio, no ano de referência da pesquisa. Na medida em que seu questionário avalia a adesão dos alunos à alimentação escolar, a PeNSE é uma fonte importante de informações para o estudo do PNAE.

Na PeNSE 2015, 92% dos alunos cursando séries superiores ao 6º ano do Ensino Fundamental<sup>16</sup> matriculados em escolas públicas afirmaram<sup>17</sup> que suas escolas

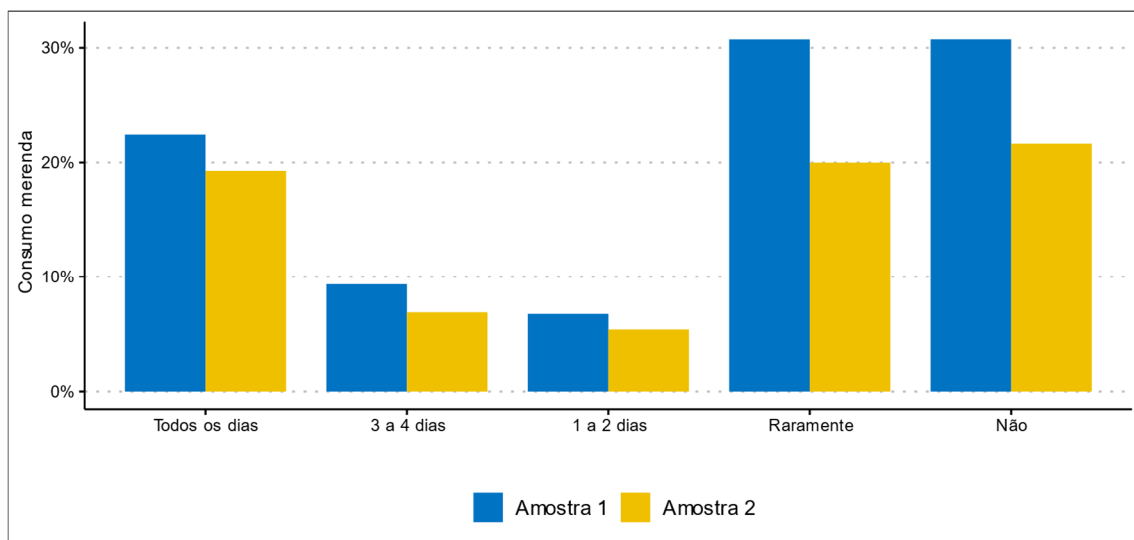
---

<sup>16</sup> Os percentuais fazem referência à Amostra 2 da pesquisa, na qual o questionário é aplicado aos alunos do 6º ano / 5ª série do Ensino Fundamental ao 3º ano do Ensino Médio.

<sup>17</sup> Excluímos os alunos que informavam não saber se a escola fornecia alimentação escolar.

oferecem merenda escolar. Desse modo, o número de escolas com oferta de merenda é elevado e condizente com a natureza universal do programa. Mas como caracterizar o consumo da merenda escolar? Segundo Cesar *et al.* (2018), a “adesão à alimentação escolar corresponde à medida percentual de alunos que referiram consumir a alimentação fornecida pela escola” e a adesão efetiva corresponde ao “consumo da AE de 4 a 5 vezes por semana”. Assim, verifica-se que a oferta universal de alimentos nas escolas não se traduz em consumo: apenas 38% dos alunos representados pela amostra afirmaram consumir os alimentos fornecidos pela escola pelo menos 1 a 2 dias por semana (Gráfico 7.1) e 30% afirmaram comer raramente os alimentos. Em outros termos, de um universo de 16 milhões de alunos, pouco mais de 6 milhões afirmaram consumir rotineiramente a merenda escolar.

**Gráfico 7.1** - Consumo de merenda escolar no Brasil.



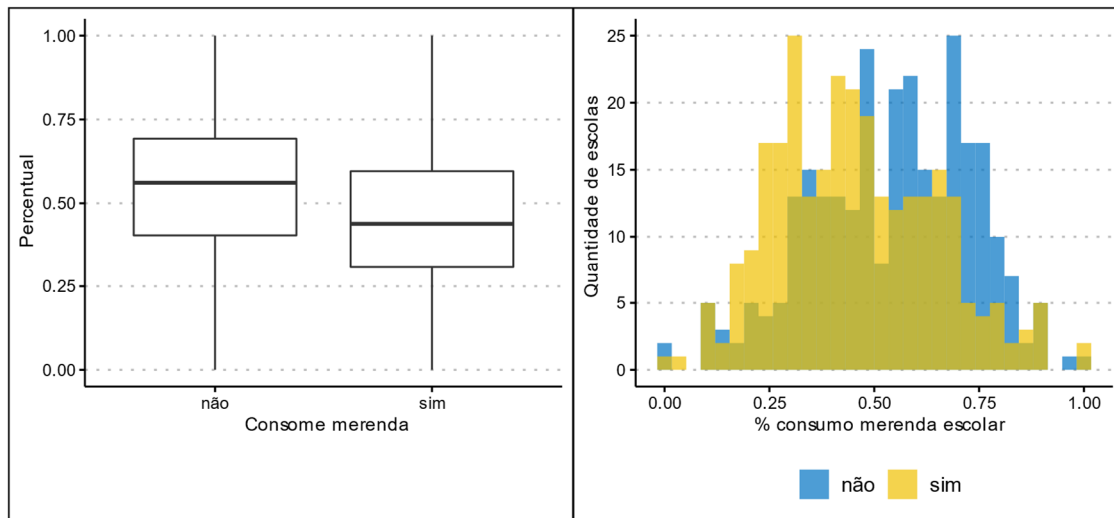
Fonte: PeNSE 2015. Elaboração: SOF/ME.

Os painéis do Gráfico 7.2 apresentam a distribuição do consumo da merenda entre as escolas públicas que ofertam alimentação escolar presentes na Amostra 2. Entre as escolas, a mediana do consumo é de 40%, mas com grande dispersão entre os casos. Assim, nota-se que o potencial de consumo entre as escolas é bastante variado.

Naturalmente, essa média varia entre as unidades da federação. Com base nos dados dos alunos do 9º ano do ensino fundamental<sup>18</sup>, consegue-se desagregar os valores de consumo. O Gráfico 7.3 apresenta o percentual de alunos de escolas públicas que informaram consumir a merenda escolar por estado. Como exemplo, no Tocantins, 56% dos alunos afirmaram consumir a merenda escolar ofertada nas escolas, enquanto em Roraima essa resposta foi positiva para apenas 24% dos estudantes. A diversidade dos números observados nos estados sugere um potencial de ampliação do consumo de alimentação escolar em muitas unidades da federação.

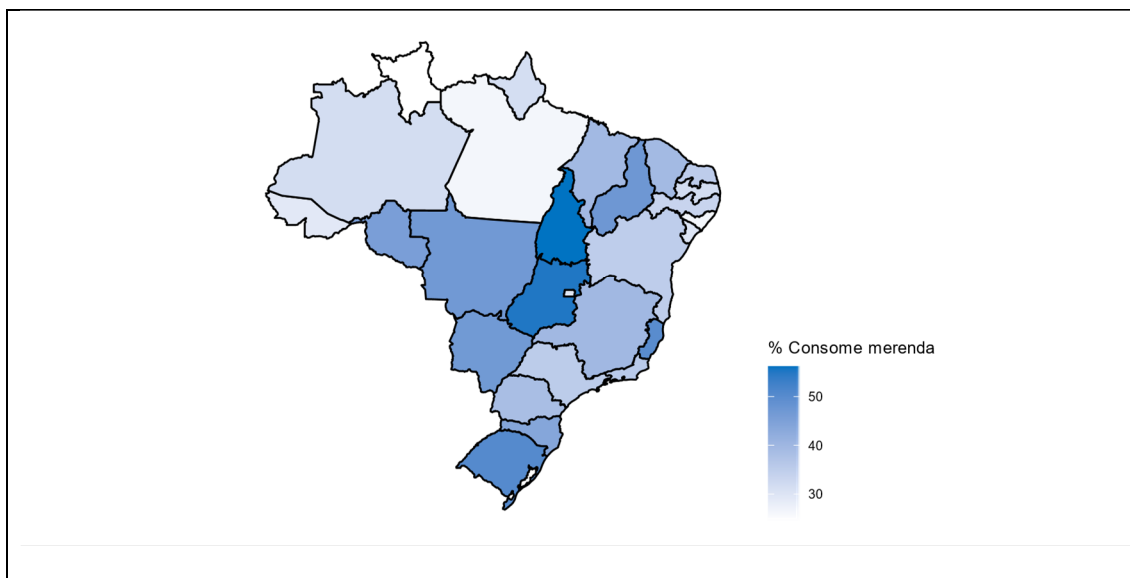
<sup>18</sup> Apenas a Amostra 1 da PeNSE 2015, que coleta informações dos alunos do 9º ano do ensino fundamental, desagrega os dados por Unidades da Federação.

**Gráfico 7.2** - Distribuição do consumo de merenda escolar na Amostra 2 da PeNSE.



Fonte: PeNSE 2015. Elaboração: SOF/ME.

**Gráfico 7.3** - Percentual de alunos do 9º ano do ensino fundamental de escola pública que indicaram consumir merenda escolar por Estado



Fonte: PeNSE-2015. Elaboração: SOF/ME.

Esses números podem ser interpretados de dois modos, com repercussões sobre a eficiência e a efetividade do gasto público. Por um lado, pode-se argumentar que a política acaba naturalmente focalizando os investimentos nos alunos mais necessitados. Essa é a tese de Sturion et al. (2005), que apontam que, apesar do baixo consumo, o PNAE “assume caráter focalizado, beneficiando principalmente os escolares comprometidos nutricionalmente, cujas famílias possuem menores rendimentos e escolaridade.” Na mesma linha, Hoffman (2012) afirma que o programa é focalizado nos mais pobres. Em outros termos, a política teria um elemento redistributivo não intencional em sua implementação. Por outro lado, o não consumo da alimentação

escolar pode estar associado à baixa qualidade do alimento ofertado. Essa visão é apresentada nos trabalhos revisados por Cesar et al. (2018) e pelo estudo de caso promovido por Cesar et al. (2020). Nesse caso, podem ser levantadas algumas hipóteses, tais como o potencial subfinanciamento da política, o baixo monitoramento e controle da implementação e a insuficiência ou inadequação de mecanismos de incentivo.

As duas interpretações são plausíveis e complementares. Salienta-se, porém, que a PeNSE não levanta a percepção do aluno sobre a qualidade da merenda, o que nos impede de testar a hipótese consubstanciada nos achados de Cesar et al. (2018) e Cesar et al. (2020). Dessa forma, para o objetivo da presente avaliação, busca-se identificar empiricamente a hipótese da focalização, ponto fundamental para entender a eficiência na alocação dos recursos públicos.

### 7.1 PNAE: universalidade ou focalização?

Seria o PNAE um programa universal, porém focalizado? Para responder a essa pergunta, replica-se a análise de dados proposta por Hoffman (2012) e Sturion (2005), por meio da PeNSE. Para tanto, recorre-se à estimação de um modelo logístico no qual a probabilidade de consumo da merenda é identificada por meio de uma variável binária que assume 1 – quando aluno come a merenda – e 0 – quando não come. Como há ao menos três possibilidades de determinar a probabilidade de consumir a merenda<sup>19</sup>, foram realizados testes com diversas parametrizações da variável dependente. Nesse caso, estima-se um modelo logístico onde a probabilidade de o aluno  $i$  ( $P_i$ ) comer a merenda é dada por:

$$P_i = \frac{1}{1 + \exp(-y_i)}$$

No qual:

$$y_i = \alpha + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_n x_n$$

Onde  $y_i$  é a variável binária – come ou não come merenda – e  $x_1, x_2 \dots x_n$  representam as covariáveis apontadas pela literatura como associadas à propensão do aluno a consumir merenda escolar. Nesse caso, considera-se que a probabilidade de consumir a merenda é uma função do sexo, da raça, da série do aluno, da região geográfica, da localização da escola – urbana ou rural – e da sua renda familiar. A partir dos dados da Amostra 2, foram mensurados três modelos, com distintas classificações do consumo de merenda escolar:

- **Base:** alunos que consomem a merenda escolar pelo menos 3 dias por semana;

---

<sup>19</sup> Pode-se utilizar o critério da adesão efetiva apresentado por Cesar et al. (2018), uma versão restrita (alunos que consomem merenda todos os dias) e uma versão ampliada (alunos que consomem pelo menos dois dias por semana).

- **Amplo:** alunos que consomem a merenda escolar pelo menos 1 dia por semana;
- **Restrito:** alunos que consomem a merenda escolar pelo menos 4 dias por semana.

Destaca-se que a PeNSE-2015 não apresenta diretamente a renda familiar dos alunos entrevistados, mas apenas algumas variáveis relativas às características da estrutura e dos bens de consumo dos domicílios, como número de banheiros, posse de telefone fixo, posse de carro ou moto, acesso à internet e escolaridade da mãe. Destarte, foi necessário estimar a renda dos alunos com base nessas características, o que foi feito utilizando-se os dados da PNAD 2015 para identificar a renda prevista de um domicílio com base nas características dos bens de consumo que possui e da estrutura da casa. Assim, modelou-se a relação linear entre a renda domiciliar per capita e as variáveis correlatas na PeNSE, nos termos a seguir:

$$y_i = \alpha + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_n x_n$$

Onde  $y_i$  é a renda domiciliar per capita e  $x_1, x_2 \dots x_n$  representam as covariáveis da PNAD 2015 – número de banheiros, posse de telefone fixo, posse de carro ou moto, acesso à internet e escolaridade da mãe. Em seguida, é calculada a renda domiciliar prevista do indivíduo estimada pelo modelo. Por fim, os valores são imputados à base da PeNSE-2015.

Como a interpretação dos modelos logísticos não é direta, optou-se por apresentar as tabelas com os resultados dos testes estatísticos no Anexo I. Dos três modelos testados, apenas o que considera o consumo de merenda “Base” tem ajuste adequado<sup>20</sup>, conforme exposto por Hosmer e Lemeshow (2000, p. 147 a 156). Vale ressaltar que o ajuste dos modelos é muito dependente das variáveis analisadas. Por exemplo, a inclusão da série do aluno torna os modelos inconsistentes. Esses fatos sugerem cautela na análise dos resultados.

De qualquer forma, a análise estatística dos modelos do Anexo I converge com os achados de Sturion (2015) e Hoffman (2012). Assim, a raça, a localização da escola e a série do aluno estão associadas – com significância estatística – à probabilidade de o aluno consumir a merenda escolar. Além disso, a variável de renda imputada é estatisticamente significativa e indica que, quanto maior a renda, menor a propensão ao consumo da merenda. Adicionalmente, e conforme levantado por Cesar et al. (2018), a presença de cantinas está negativamente associada ao consumo da alimentação oferecida pela escola.

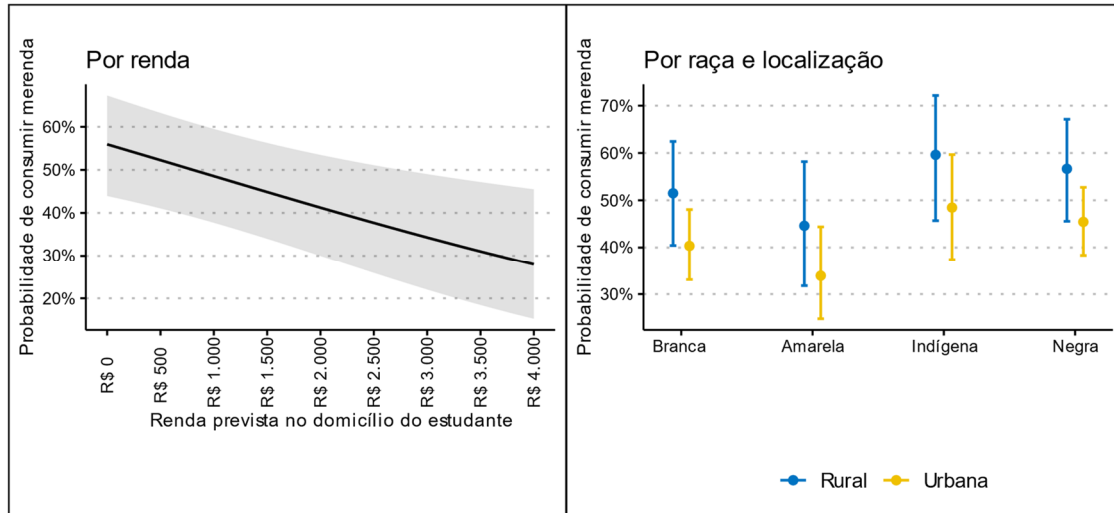
A forma mais didática de apresentar os resultados a partir do modelo estimado é por meio do cálculo da probabilidade prevista de os indivíduos consumirem a merenda escolar a partir da renda e a partir da cor ou raça e da localização da escola – urbana ou rural. Assim, observa-se que, todo o mais constante, a propensão a consumir a merenda escolar diminui à medida que a renda cresce (Gráfico 7.4, Painel 1). Adicionalmente, em todos os cenários a probabilidade de consumir a merenda é maior entre os alunos

---

<sup>20</sup> Modelos estatísticos não devem apresentar apenas correlações, mas devem descrever efetivamente se as variáveis explicativas descrevem a variável dependente (nesse caso, consumir a merenda).

negros – pretos e pardos – e indígenas (Gráfico 7.4, Painel 2). Por fim, também há maior consumo dos alimentos fornecidos nas escolas em áreas rurais (Gráfico 7.4, Painel 2).

**Gráfico 7.4** - Probabilidade prevista de consumir merenda escolar dos alunos de escolas públicas



Fonte: PENSE 2015. Elaboração: SOF/ME.

Nesses termos, a análise dos dados da PeNSE permite afirmar que o PNAE tem algum grau de focalização nos alunos mais pobres, conforme levantado pela literatura. Destarte, não obstante o caráter universal, o programa tem empiricamente atingido os alunos com maior necessidade.

Ainda assim, o modelo não explica a razão pela qual parcela expressiva dos alunos evita consumir a alimentação escolar. Ademais, os resultados não permitem estabelecer inferências sobre a disparidade regional no consumo dos alimentos – apresentada no Gráfico 7.3 – ou mesmo sobre como a qualidade do alimento afeta o hábito de consumo dos estudantes. Os estudos de caso – como Hoffman (2012) e Sturion (2015) – sugerem que não gostar do preparo do alimento é o principal motivo para a baixa adesão dos alunos à AE. Não está claro também se o baixo consumo pelos alunos gera desperdício de alimentos. Afinal, se menos de 40% dos alunos de uma escola consomem os alimentos regularmente, há duas possibilidades: ou há alimentos para todos e as sobras são descartadas ou não há alimento para todos e não há desperdício. Em qualquer das hipóteses, os resultados levantam questionamentos sobre o alcance prático da política.

## 8 Monitoramento, Avaliação e Controle Social no PNAE

A disponibilidade de informações sobre a oferta de alimentação escolar – AE no país deve ser entendida no contexto da discussão sobre a profissionalização da gestão pública, que se torna primordial em momentos de crise fiscal. A efetividade na distribuição dos recursos do PNAE, assim como a capacidade de evitar fraudes e desperdícios, dependem de um conjunto estruturado de coleta e tratamento de dados que forneçam as informações necessárias para a atuação orientada dos gestores públicos – MEC, FNDE, secretarias de educação – e dos controles institucionais e sociais. Portanto, a indisponibilidade de informações da AE não deve ser entendida como uma mera formalidade descumprida pela gestão do FNDE, mas como uma causa importante para a ocorrência de desperdícios e de fraudes.

Além de buscar identificar se o desenho do PNAE é adequado e se a política otimiza os recursos alocados, a presente avaliação analisa a governança da política pública no que tange à institucionalização dos seus sistemas de monitoramento e avaliação, que devem ser utilizados para embasar os processos decisórios e fomentar o controle social.

Para isso, esta seção compreende cinco tópicos. Primeiramente, verifica-se qual o status de monitoramento do PNAE, ressaltando-se os indicadores atualmente usados e os problemas encontrados (subseção 8.1). Em seguida, faz-se um levantamento do processo avaliativo da política no âmbito do FNDE e das limitações associadas (subseção 8.2). Na sequência são apresentadas informações sobre os Conselhos de Alimentação Escolar, com base nas auditorias realizadas pelos órgãos de controle e pelo FNDE (subseção 8.3) e sobre as diferenças no controle da Autarquia quanto à execução do PNAE pelas escolas federais (subseção 8.4). Por fim, apresenta-se o resultado da análise das bases de dados dos sistemas do FNDE para o PNAE (subseção 8.5).

### 8.1 Monitoramento do PNAE

O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (2014) preconiza que o monitoramento é um processo que envolve a coleta de informação sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são relevantes para a efetiva implementação da política. Por meio dessas informações, o monitoramento analisa e verifica, num processo contínuo, se os recursos e as atividades estão sendo implementados segundo o programado e se as metas sobre resultados estão sendo alcançadas ou não – indicando, ao mesmo tempo, as razões de insucesso.

No mesmo sentido, Garcia (2001) preconiza que “o monitoramento é um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que corrige ou confirma as ações monitoradas”. Ou seja, é um processo que retroalimenta o ciclo de ajustes de uma política, sendo a ferramenta pela qual o gestor poderá medir a eficiência e a eficácia de seu programa ou projeto, necessitando de indicadores que sejam adequados e mensuráveis para que sejam passíveis de serem analisados.

Assim, deve-se destacar que a ausência de um método definido no monitoramento pode levar a informações insuficientes e irrelevantes na fase avaliativa. Aguilar e Ander Egg (1994) ressaltam que é indispensável o cuidado com as informações colhidas, tanto quanto a sua relevância – pertinência – como quanto a sua suficiência, tendo em vista a realização de uma valoração ou julgamento adequadamente fundamentado.

Por definição legal – Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 –, o FNDE é responsável pela coordenação do PNAE, pelo estabelecimento das normas gerais de planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação do Programa, bem como pela transferência dos recursos financeiros (art. 16). Ao MEC é dada a competência de propor ações educativas que perpassem o currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional (art. 15).

Há de se destacar ainda o importante papel do MEC, positivado no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, de supervisionar os órgãos da Administração Federal enquadrados em sua área de competência – no caso em tela, o FNDE. Essa supervisão ministerial é exercida por intermédio da orientação, da coordenação e do controle das atividades dos seus órgãos subordinados ou vinculados. Tem por objetivo, entre outros, promover a execução dos programas de governo, assegurando, assim, a eficiência administrativa. O normativo ainda esclarece que é papel do ente ministerial estar próximo ao ente supervisionado a fim de orientar sua atuação, de modo a se obter o melhor resultado possível para a política pública de que ele cuida.

Destaca-se ainda o papel do MEC de coordenador da política nacional de educação, estabelecido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que também atribui ao Ministério as tarefas de coleta, análise e disseminação de informações sobre a educação. Soma-se a isso o fato de ser instância de monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Educação, no qual a alimentação escolar figura entre as estratégias.

Em termos ideais, o monitoramento do PNAE deve consistir em um exame contínuo e abrangente de todas as etapas de operação do programa, funcionando como uma atividade de observação do cumprimento de metas, da provisão de insumos e do atingimento de objetivos. Além disso, o plano de monitoramento deve ser desenvolvido a partir de um modelo lógico capaz de determinar onde o programa está querendo chegar e quais objetivos pretende atingir em termos de insumos, atividades, produtos, resultados e impactos. Os indicadores correspondentes a cada fase representam as medidas a serem utilizadas para acompanhar o progresso na direção do alcance dos objetivos e metas.

Nesses termos, na elaboração do plano de monitoramento, o ideal é que cada indicador especifique: i) a fase do modelo lógico à qual o indicador está associado; ii) a descrição do indicador; iii) a frequência da coleta; iv) o órgão responsável pela coleta; v) o valor de linha de base, sempre que pertinente; vi) a meta para o período em questão; e vii) o valor realizado para o período.

No entanto, conforme apresentado nas subseções a seguir, o modelo de monitoramento do PNAE apresenta características que não obedecem ao esquema acima descrito. Ademais, há limitações quanto à suficiência de informações, à

tempestividade da coleta e à confiabilidade dos dados produzidos pelos sistemas corporativos do FNDE.

### 8.1.1 Escopo do Monitoramento e da Avaliação do PNAE

A definição do escopo do sistema de monitoramento e avaliação da educação básica se apresenta como a primeira questão a ser discutida acerca do desenvolvimento dessas atividades. Conforme aludido na seção 3.4, é preciso considerar que a oferta de ensino básico compete a todos os entes federativos em regime de colaboração, com atuação prioritária dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal, e que a União deve prestar assistência técnica e financeira aos demais entes (§1º, art. 211, CF/88), sendo a coordenação da política nacional de educação (art. 8º, §1º, LDB) a principal função do MEC no ensino básico.

Nesse sentido, os entes subnacionais monitoram e avaliam os próprios serviços de educação que oferecem, como parte dos seus ciclos de gestão. Por sua vez, o MEC e suas entidades vinculadas monitoram e avaliam o ensino e os serviços de suporte ao ensino de todos os entes, a fim de produzir as informações necessárias à coordenação da política nacional de educação. O interesse desta seção recai sobre o monitoramento e as avaliações nacionais da educação básica, previstos nos incisos “V” e “VI” do artigo 9º da LDB<sup>21</sup>, mais precisamente sobre os serviços de alimentação escolar, parcialmente financiados pelo PNAE.

Diferentemente das prestações de contas e das fiscalizações<sup>22</sup> relacionadas ao PNAE, que abordam especificamente as aplicações de recursos federais nos entes subnacionais, as informações de monitoramento do PNAE devem ser parte do contexto de coleta e de análise das informações dos serviços de alimentação escolar oferecidos pelas redes de ensino. Afinal, a atuação de coordenação do MEC não deve se restringir aos seus próprios programas, mas, ao contrário, induzir melhorias nos serviços prestados pelos entes. Quanto às avaliações, dependem das necessidades dos tomadores de decisão, que podem ser de informações acerca dos processos ou dos resultados, tanto do programa federal quanto dos serviços locais de alimentação escolar.

O monitoramento deve ter como base o modelo lógico da ação governamental – que define insumos, atividades, produtos, resultados e impactos –, combinado com indicadores associados a cada fase, que serão utilizados para medir o atingimento de

---

<sup>21</sup> Art. 9º A União incumbir-se-á de:

(...)

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

<sup>22</sup> Decreto-Lei nº 200/67

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

objetivos e metas<sup>23</sup>. Idealmente, o modelo lógico deve compor a análise *ex ante* da política pública. Contudo, recomenda-se sua criação mesmo para ações em execução, a fim de subsidiar a criação dos indicadores para monitoramento e avaliação<sup>24</sup>. Dessa forma, o FNDE deve realizar estudo para elaboração do modelo lógico, seleção de indicadores e desenvolvimento de um plano de monitoramento que possibilite avaliar a eficiência, eficácia e efetividade do PNAE. Em relação ao modelo lógico, cabe notar que a árvore do problema construída nesta avaliação (seção 2.4) foi realizada com a participação da equipe do FNDE.

O Ministério da Educação deve supervisionar a implementação do PNAE pelo FNDE, não só em atenção às disposições no Decreto-Lei 200/1967, mas, principalmente, por ser o responsável pela coordenação da política nacional de educação<sup>25</sup> e pelo monitoramento e avaliação e disseminação de informações sobre a educação<sup>26,27</sup>. Nesse sentido, entende-se que o foco de atenção do Ministério é mais amplo que o PNAE e abrange a alimentação escolar como um todo, haja vista sua relevância para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, além de constituir direito dos alunos<sup>28</sup>. De toda sorte, o escopo maior não impede a atuação conjunta com o FNDE para a consecução de suas atribuições, devido à expertise da Autarquia no tema.

Acerca das avaliações do PNAE e da alimentação escolar, destaca-se que elas podem ser supridas diretamente pelo FNDE ou pelo MEC, assim como por diversos atores com interesse em educação – universidades, organismos internacionais, organizações não governamentais, órgãos de controle –, a partir de articulações realizadas pela Autarquia e pelo Ministério.

Por fim, são diversos os usos para as informações de monitoramento e de avaliação: permitem a criação e a aferição de indicadores para acompanhamento dos programas federais ou dos serviços locais; são insumos para tomadas de decisão pelos gestores locais e nacionais da educação; orientam as amostras para atuação das fiscalizações pelos gestores e pelos órgãos de controle; e viabilizam a promoção da transparência necessária para a atuação do controle social, principalmente por meio dos conselhos locais.

A seguir, são avaliados os sistemas de informação do FNDE para monitoramento do PNAE, especialmente quanto à abrangência, consistência e completude das informações produzidas por eles, a fim de verificar em que medida eles viabilizam as

---

<sup>23</sup> Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise Ex Ante; Capítulo 8 – Estratégia de Monitoramento, Avaliação e Controle. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319\\_avaliacao\\_de\\_politicas\\_publicas.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf)

<sup>24</sup> Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5810/1/NT\\_n06\\_Como-elaborar-modelo-logico\\_Disoc\\_2010-set.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5810/1/NT_n06_Como-elaborar-modelo-logico_Disoc_2010-set.pdf)

<sup>25</sup> Lei 9.394/1996, Art. 8º, §1º.

<sup>26</sup> Lei 9.394/1996, Art. 9º, Inciso V.

<sup>27</sup> Lei 13.005/2014, Art. 5º, Inciso I.

<sup>28</sup> Lei 11.947/2009, Art 2º, Incisos I e V.

avaliações necessárias às atuações do MEC e do FNDE, assim como para os demais usos citados.

Merecem destaque análises das deficiências nos monitoramentos produzidas pelo próprio FNDE – Relatório de Auditoria Interna nº 03/2020 –, e por consultor da Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura - OEI – Documento técnico - Diagnóstico e Sistematização das Ações do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A partir da leitura desses documentos, é possível inferir a necessidade de alinhamento de conceitos relacionados às atividades de controle, tais como prestação de contas, fiscalização, monitoramento, avaliação e acompanhamento, assim como de homogeneização e coordenação dos diversos monitoramentos que o órgão realiza.

### 8.1.2 Análise dos sistemas utilizados pelo FNDE para implementação do PNAE

O FNDE dispõe de 10 sistemas de informação relacionados à alimentação escolar ou especificamente ao PNAE (Quadro 8.1), os quais se caracterizam como ferramentas de execução, de monitoramento, de prestação de contas ou de fiscalização. A despeito do fato de que todos eles podem fornecer informações úteis para avaliações dos serviços de alimentação e/ou do PNAE, o foco desta análise dos sistemas é verificar a capacidade do FNDE de produzir informações específicas de monitoramento – que se caracterizam pela rotina de coleta ao longo da execução, pela coleta de forma censitária, pela discricionariedade na escolha das informações coletadas e pelo caráter declaratório das informações públicas prestadas pelos entes subnacionais.

O escopo do monitoramento e da avaliação dos serviços de alimentação escolar não deve se limitar aos recursos federais transferidos por meio do PNAE, uma vez que foi atribuída ao MEC a coordenação da política nacional de educação como um todo. É o contexto maior dos serviços relacionados ao ensino que permite ao MEC atuar em colaboração com os entes por meio de seus programas. Nesse sentido, o conhecimento específico da execução dos programas federais possibilita ao MEC influenciar nas realidades da educação pelo País, de modo a favorecer a universalização, a equalização e a qualidade do ensino.

**Quadro 8-1** - Sistemas em uso para a alimentação escolar e objetivos da ferramenta

| Sistemas                     | Objetivo da ferramenta                |
|------------------------------|---------------------------------------|
| Sigae                        | Execução                              |
| Sigef                        | Execução                              |
| CAE Virtual                  | Monitoramento                         |
| Sigecon                      | Prestação de Contas                   |
| Sigpnae (em desenvolvimento) | Execução; Fiscalização; Monitoramento |

|                    |                     |
|--------------------|---------------------|
| ePNAE              | Monitoramento       |
| PNAE Monitora      | Fiscalização        |
| Siope              | Monitoramento       |
| Simec (módulo PAR) | Monitoramento       |
| Sigpc              | Prestação de Contas |

Fonte: Elaboração própria.

De forma resumida, são apresentadas a seguir as análises das bases de dados dos referidos sistemas, cujos detalhamentos constam na última subseção desta seção.

O Sigae e o Sigef são sistemas relacionados às rotinas do FNDE para transferência dos recursos do PNAE. As informações disponíveis em seus registros tendem a um nível alto de confiabilidade, mas com pouca utilidade para evidenciar os serviços prestados pelos entes subnacionais, uma vez que não revelam os usos nem os montantes aplicados na alimentação escolar.

As informações acerca do financiamento da alimentação escolar podem ser obtidas por meio do SIOPE, que abarca os dados orçamentários de educação de todos os entes federados. É possível identificar o quanto efetivamente se gasta com alimentação escolar, qual a representatividade do PNAE frente a esses gastos, e se os gastos ocorrem por meio de contratação de terceiros ou aquisição de materiais de consumo, dentre outras informações. Embora seja extremamente útil para os monitoramentos e as avaliações da alimentação escolar, o caráter declaratório do SIOPE fragiliza a confiabilidade de seus dados, sendo necessário o aprimoramento contínuo do sistema. Importa registrar que o PNAE é apenas um dos usuários do SIOPE, de forma que as questões de consistência de seus dados não serão consideradas nesse trabalho.

O CAE Virtual e o módulo do SIMEC para o cadastro de nutricionistas são sistemas que monitoram dois aspectos específicos dos processos de oferta da alimentação escolar, que são os dados cadastrais dos conselhos de alimentação escolar e de seus conselheiros, e os dados dos nutricionistas responsáveis pela alimentação dos alunos. Embora a gestão federal tenha decidido por coletar esses dados, o que faz supor sua relevância, a base de dados do cadastro de nutricionistas apresenta ausências nos campos de licença e de datas relacionadas com a vinculação do profissional à entidade, de e-mail e de telefones de contatos.

O último sistema desenhado para monitoramento da alimentação escolar é o ePNAE. Trata-se de um aplicativo que oferece informações de execução do Programa ao público-alvo (Escola; Quantidade de alunos; Endereço; Telefone; Nutricionista RT; Entidade Executora - EEx; situação da Prestação de Contas da EEx; Membros do CAE; Avaliação da Escola; Notícias e dicas sobre alimentação escolar), e permite o registro de avaliações das escolas e da alimentação escolar por elas oferecida em todo país – avaliações por pontuação de 1 a 5 e comentários em campos abertos. A possibilidade de coleta estruturada de dados e/ou percepções dos diferentes atores envolvidos sobre os processos e os resultados dos serviços de alimentação escolar configura importante fonte de informações para tomadas de decisão. O ePNAE, no entanto, apresenta

captação de apenas 446 avaliações das cerca de 140 mil escolas públicas em todo o país<sup>29</sup>.

O Sigecon e o Sigpc são sistemas relacionados à fase de prestação de contas dos recursos do PNAE. O Sigecon auxilia os conselhos de alimentação escolar na emissão de pareceres sobre as prestações de contas dos respectivos entes subnacionais e dá acesso às análises técnicas do FNDE de anos anteriores. O número de pareceres emitidos ao longo dos anos corresponde à quase totalidade dos entes subnacionais, mas restam dúvidas acerca da consistência das informações quando comparados os pareceres aprovados pelos conselhos – 89,7% do total – com as respostas dos questionários do próprio Sigecon. São casos de municípios sem nutricionistas responsáveis ou que não adquiriram o mínimo de 30% da agricultura familiar, cujas prestações de contas foram aprovadas sem ressalvas pelos conselhos, indicando que deveriam ser maiores as quantidades de pareceres aprovados com ressalva – 8,6% – e de pareceres não aprovados – 0,63%.

O Sigpc recebe, de forma estruturada, as prestações de contas dos entes subnacionais e os pareceres dos conselhos, além de abrigar as análises técnicas e financeiras do FNDE. De forma similar ao que ocorre com o Sigecon, o número de prestações de contas reflete a quase totalidade dos entes subnacionais, mas a análise dos dados revela indícios de inconsistências, a exemplo de 48,4% dos registros de tipos de licitação como “outros” e de lacunas nas datas de abertura dos procedimentos licitatórios, nos números dos processos e nas quantidades de fornecedores participantes. Aproximadamente 70% das notas fiscais eletrônicas registradas no sistema não têm dados da chave de acesso e para cerca de 30% das despesas executadas na condição de agricultura familiar não há registro da Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP. As dúvidas acerca da consistência dos dados são agravadas em razão do fato de 94% das prestações de contas do PNAE entre os anos de 2011 e 2018 estarem “aguardando análise”.

Cabe ressaltar que o Sigecon e o Sigpc coletam informações acerca da execução física da alimentação escolar como um todo, não se limitando às aplicações de recursos do PNAE. Questões relacionadas ao número de refeições servidas, quantidade de alunos atendidos, cardápio e estoque, dentre outras, típicas da atividade de monitoramento, têm sido coletadas pelo FNDE apenas ao fim dos exercícios, no âmbito dos processos de prestações de contas. A coleta estruturada e rotineira tenderia a gerar maior tempestividade e consistência das informações, as quais também estariam prontas para as prestações de contas.

Por fim, o PNAE Monitora é um sistema utilizado pelos técnicos do FNDE e dos Cecanes para fiscalização in loco nas escolas e nas Entidades Executoras. A partir dos resultados das visitas, em escolas e entidades selecionadas com base em análise de riscos, é possível a consolidação dos dados coletados e a geração de relatório apontando as falhas identificadas. As informações decorrentes de fiscalizações são igualmente úteis

---

<sup>29</sup> Censo da Educação Básica 2019 - Resumo Técnico, p. 61; [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resumo\\_tecnico\\_censo\\_da\\_educacao\\_basica\\_2019.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_basica_2019.pdf)

para as tomadas de decisão, mas se diferenciam das informações de monitoramento por serem mais detalhadas e precisas, embora menos abrangentes. Nos exercícios de 2018, 2019 e 2020, foram concluídas – até o momento em que foi escrito o texto – 402 fiscalizações, distribuídas em todos os estados, o que gera uma percepção restrita da realidade da alimentação escolar no país<sup>30</sup>.

O conjunto das informações oriundas dos referidos sistemas deve permitir ao FNDE – na operação do PNAE –, e ao MEC – na coordenação do PNAE e da alimentação escolar –, criar e aferir metas e indicadores, publicar informações gerenciais que viabilizem o controle social e promover avaliações de insumos, processos, produtos, resultados e impactos para tomadas de decisão. Embora a definição dos objetos a serem monitorados e avaliados caiba apenas aos gestores, algumas questões mais básicas podem ser concluídas a partir das análises apresentadas acerca dos sistemas utilizados para a alimentação escolar e para o PNAE.

A primazia dos sistemas relacionados à prestação de contas – Sigecon e Sigpc – e à fiscalização – PNAE Monitora – para a disponibilização de informações para o monitoramento e a avaliação indica a necessidade de uma melhor estruturação da coleta e do tratamento dos dados. Ficam comprometidas a tempestividade das informações e, no caso das fiscalizações, a abrangência. Não fica evidente que o FNDE e o MEC, em suas respectivas competências, tenham satisfeitas as suas necessidades de informação para as atividades de monitorar e avaliar o PNAE e a alimentação escolar.

Conforme consta de trabalhos do próprio FNDE<sup>31</sup>, observa-se também um desalinhamento entre as atividades de controle, monitoramento, avaliação, prestação de contas e fiscalização, com forte preponderância das duas últimas. Embora sejam profundamente correlacionadas, essas atividades possuem características próprias dentro do ciclo de gestão, sendo necessário estruturar adequadamente cada uma delas e suas relações.

Acerca da consistência dos dados, conforme detalhado no item 8.5, os sistemas SIMEC, Sigecon e Sigpc apresentaram, em níveis distintos, fragilidades importantes em suas bases. Embora seja esperado algum nível de inconsistência nas informações declaradas pelos entes subnacionais, compete aos gestores das bases a aplicação de controles que mitiguem esse risco, tal qual se observa nas trilhas de verificação de consistência dos dados do SIOPE. Os resultados do sistema de monitoramento e avaliação dependem diretamente da qualidade dos dados utilizados, podendo induzir a erro os tomadores de decisão se não forem adequados.

Dada a relevância e a materialidade da alimentação escolar, importa registrar a tendência de que os tomadores de decisão demandem avaliações cada vez mais

---

<sup>30</sup> O Pnae Monitora viabiliza o cumprimento, pelo FNDE, do estabelecido no §3º, do art. 8º, da Lei 11.947/2009:

“§ 3º - O FNDE realizará auditoria da aplicação dos recursos nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a cada exercício financeiro, por sistema de amostragem, podendo requisitar o encaminhamento de documentos e demais elementos necessários para tanto, ou, ainda, delegar competência a outro órgão ou entidade estatal para fazê-lo.”

<sup>31</sup> Relatório de Auditoria Interna nº 03/2020 e no Documento técnico - Diagnóstico e Sistematização das Ações do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), produzido pelo consultor da OEI, Carlos Fraga.

sofisticadas, que evidenciem os resultados alcançados com o serviço e para as quais deve ser verificada a viabilidade de coleta de informações específicas.

Deve-se destacar, por fim, a constatação do Relatório de Auditoria FNDE nº 03/2020 sobre a inexistência de consolidação estruturada dos dados disponíveis nos sistemas do FNDE para auxílio à tomada de decisão em relação aos programas da Autarquia. A situação não se mostrou diferente em relação ao PNAE.

### 8.1.3 Apresentação do modelo vigente de monitoramento do PNAE pelo FNDE

O modelo de monitoramento utilizado pelo FNDE para o PNAE, descrito no artigo 64 da Resolução CD/FNDE nº 6/2020, prevê “um processo permanente, à distância e *in loco*, e que consiste num levantamento de dados, de análise e sistematização de informações e de verificação do andamento da execução do Programa, visando corrigir possíveis distorções, aprimorar a gestão e subsidiar a sua avaliação”. Portanto, quanto à forma de monitoramento, há duas modalidades: à distância e *in loco*.

Segundo o FNDE<sup>32</sup>, o monitoramento à distância ocorre com base nos seguintes processos-chave:

- ações de alimentação e nutrição;
- coordenação técnica;
- processo de aquisição;
- controle de qualidade higiênico-sanitário;
- controle social;
- execução de recursos financeiros; e
- prestação de contas.

Esses processos-chave são monitorados por meio de dois indicadores: 1) Denúncias formalizadas junto à Ouvidoria do FNDE; e 2) Demandas (achados de fiscalização) de órgãos de controle.

Nesse tipo de monitoramento, o FNDE considera as denúncias recebidas através da Ouvidoria e as demandas recebidas de órgãos de controle, mas também formaliza processos com base em notícias jornalísticas a respeito de falhas no PNAE, oriundas do *Google Alerts*.

Após a fase inicial de processamento das denúncias, demandas e indícios de problemas, os gestores locais são diligenciados a fornecerem informações e manifestações sobre as supostas falhas e sobre as providências adotadas para abolir as práticas irregulares. A documentação encaminhada fica cadastrada no FNDE para verificação do seu cumprimento em auditorias ou monitoramentos que porventura venham a ser realizados, bem como permanece disponível como subsídio para a análise técnica da prestação de contas das EEx e dos controles sociais do PNAE.

---

<sup>32</sup> Ofício\_In nº 7417/2020/DIACO, de 24/07/2020, e anexos I a X, encaminhado à CGU por meio do Ofício nº 18963/2020/ChefiaGabin/Gabin-FNDE, de 24/07/2020.

O modelo apresentado pelo FNDE não produz informações características da atividade de monitoramento, conforme as críticas oriundas de avaliações do PNAE descritas na sequência. Se considerarmos, no entanto, conforme sugerido no item 8.1.2 deste relatório, que o modelo apresentado pelo FNDE descreve sua atividade de fiscalização do PNAE e não de monitoramento, entende-se que as informações produzidas pela Autarquia são compatíveis com suas competências fiscalizatórias.

O modelo de monitoramento à distância se caracteriza como uma forma de acompanhamento de demandas que visa especialmente responder aos órgãos de controle, sendo desencadeado de forma reativa e pontual com base nos dois indicadores citados. Não há critérios para tornar esse processo de monitoramento mais abrangente, de modo a produzir elementos apropriados e no ritmo adequado para a tomada de decisões, como um prazo estabelecido para a coleta das informações.

De acordo com relatório de consultoria contratada pelo FNDE junto à FGV<sup>33</sup>, que teve como objeto a Avaliação dos Programas da Diretoria de Ações Educacionais - DIRAE e Proposição de Melhorias, é fundamental que as respostas obtidas por meio do monitoramento estejam disponíveis em um curto espaço de tempo, a fim de permitir aos gestores reagir dentro de um ciclo de execução do programa. A consultoria sugere pelo menos três coletas de informações no período de um ano, para acompanhamento e revisão dos indicadores e tomada de decisão visando ao aprimoramento do programa.

Além disso, o monitoramento requer a produção sistemática e automatizada de informações relevantes, precisas e que englobem os grandes eixos do programa. Verifica-se, no entanto, que o FNDE restringe o monitoramento à distância a atividades de controle procedimental ou legal das ações ou atividades de prestação de contas, com a ausência de indicadores que mensurem vários macroprocessos importantes do programa, como, por exemplo, ações de Educação Alimentar Nutricional – EAN, acompanhamento do controle social pelo CAE, aquisição de produtos da Agricultura Familiar e equipe técnica de nutricionistas.

Buani (2011) aponta que o monitoramento do PNAE deve ter um caráter continuado, envolvendo todos os agentes da gestão e execução e com conteúdo diversificado – nutrição, licitação e contratos, vigilância sanitária, controle social, educação, gestão de recursos, agricultura familiar – no intuito de constituir uma equipe mais nivelada, com padrões mínimos definidos. Nesse sentido, a autora preconiza a criação de um Grupo de Trabalho constituído por dois representantes de cada uma das seis áreas do programa – nutrição, controle social, execução financeira, educação, monitoramento e agricultura familiar –, com a função de discutir os objetivos, as atividades e o que deve ser mensurado por meio de indicadores, para depois ser iniciada a discussão sobre a metodologia que será aplicada às ações de monitoramento.

Por enquanto, os indicadores utilizados no monitoramento à distância, além de limitarem o escopo do acompanhamento da política, dependem da ação de outros atores, iniciando-se os processos de monitoramento apenas após a provocação dos

---

<sup>33</sup> Fundação Getúlio Vargas – FGV, 27.04.2018, FGV Projetos – CE 0771/18 – Avaliação dos Programas da Diretoria de Ações Educacionais – DIRAE e Proposição de Melhorias. Relatório nº 13 trata da Estruturação da Matriz de Risco e do Monitoramento da Execução dos Programas. Anexo ao Ofício\_In nº 7417/2020/DIACO, de 17.07.2020, expedido pela Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar – FNDE.

órgãos de controle ou a partir denúncias encaminhadas por meio da Ouvidoria do FNDE. Como resultado, muitas vezes os processos limitam-se ao atendimento de diligências e pendências relacionadas às prestações de contas. Assim, o monitoramento à distância não fornece indicadores suficientes para, por exemplo, medir se as metas programadas estão sendo alcançadas – informações necessárias para que o FNDE verifique a eficiência e a eficácia do PNAE –, no intuito de retroalimentar o ciclo de ajustes da política, tomando-se as decisões cabíveis de modo tempestivo.

#### 8.1.4 Indicadores-chave do modelo denominado de monitoramento *in loco*

Para o monitoramento *in loco* (fiscalização) do PNAE, o FNDE utiliza, como critérios de escolha dos municípios a serem monitorados, uma série de elementos objetivos de gestão positiva e de gestão negativa. Esses elementos estão estabelecidos na Nota Técnica nº 09/2015-CGPAE/DIRAE/FNDE/MEC e são apresentados no Quadro 8.2.

**Quadro 8-2** - Critérios de avaliação *in loco* do PNAE.

| Gestão Positiva  | Gestão Negativa   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>•1) Aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar acima do percentual mínimo (30%);</li> <li>•2) Prestação de contas aprovada pelo Conselho de Alimentação Escolar – CAE, sem intercorrência (ressalva ou débitos quantificados);</li> <li>•3) Não existência de saldo na conta específica ao final do exercício, além do permitido (máximo de 30%);</li> <li>•4) Registro de, pelo menos, três ações de Educação Alimentar e Nutricional - EAN;</li> <li>•5) Declaração de utilização de recursos próprios destinados à alimentação escolar em percentual equivalente a 50% ou mais dos valores repassados pelo FNDE;</li> <li>•6) Atingimento da meta prevista, para os anos iniciais, no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•1) Não aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar (0%);</li> <li>•2) Prestação de contas não aprovada pelo CAE;</li> <li>•3) Prestação de contas não enviada pelo CAE;</li> <li>•4) Denúncias formalizadas junto à Ouvidoria do FNDE;</li> <li>•5) Demandas (achados de fiscalização) de órgãos de controle (Tribunal de Contas da União - TCU, CGU, Ministério Público Federal - MPF e Polícia Federal - PF, principalmente);</li> <li>•6) Não pronunciamento quanto às orientações constantes de relatório de monitoramento <i>in loco</i>;</li> <li>•7) Reprogramação de mais de 30% dos recursos repassados na conta específica ao final do exercício;</li> <li>•8) 50% ou mais de sobrepeso ou obesidade na faixa etária de 5 a 10 anos.</li> </ul> |

Fonte: Nota Técnica nº 09/2015-CGPAE/DIRAE/FNDE/MEC.

A partir dos critérios apresentados no Quadro 8.1, procede-se à escolha dos municípios para as visitas *in loco*: 10% dos entes são escolhidos pelo critério de gestão positiva e 90% pelo critério de gestão negativa. Observa-se que esses critérios visam sobretudo atender a demandas dos órgãos de controle – verificar situações relativas à prestação de contas e ao grau de execução financeira dos recursos, entre outros –,

avançando pouco em áreas temáticas importantes do programa. Destaca-se, portanto, a ausência de critérios mais amplos para direcionar o processo de fiscalização.

Após a escolha dos municípios, as visitas são realizadas por servidores dos quadros da Autarquia e por agentes dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar - Cecanes. Esses técnicos coletam dados acerca da conformidade da execução do programa à legislação pertinente, utilizando o aplicativo PNAE Monitora. As visitas são divididas em duas etapas, com questionários aplicados aos municípios e às escolas. Os municípios devem responder a questionários sobre os seguintes assuntos:

- 1) Conselho de Acompanhamento Escolar – CAE;
- 2) Chamada Pública (Agricultura Familiar);
- 3) Contrato;
- 4) Depósito Central;
- 5) Licitações e Contratos;
- 6) Pregão Eletrônico;
- 7) RT (nutricionistas);
- 8) Termo de Compromisso do Controle de Qualidade
- 9) Pregão Presencial;
- 10) Manipuladores;
- 11) Serviço de Alimentação; e
- 12) Cozinha Central.

Percebe-se que seis dos doze questionários abordam temas relacionados a processos de aquisição e contratações. Ainda assim, há questões relativas à atuação do controle social, às condições de armazenamento, à manipulação e ao preparo das refeições, aos cardápios e à atuação do corpo técnico de nutricionistas. De forma geral, os questionários apresentam muitas perguntas que ajudam a aprofundar o conhecimento da política, o que confere uma abrangência satisfatória para a fiscalização. Como é típico da atividade fiscalizatória, essas informações são pontuais e colhidas apenas quando o município é escolhido para as visitas *in loco*, sendo um recorte da situação no momento da visita. No decorrer do exercício de 2019, por exemplo, o FNDE realizou um total de 429 visitas provenientes de monitoramentos realizados *in loco*<sup>34</sup> (fiscalizações), sendo 386 realizadas pelos Cecanes, 23 por servidores do FNDE e 20 em parceria entre Cecane e FNDE.

Apesar da possível densidade dos elementos declarados nos questionários, as informações do monitoramento *in loco* decorrem de análises de risco e não de amostragem estatística, o que não permite a extrapolação dos resultados observados. Nesse sentido, os dados não abrangem todos os municípios e não estão disponíveis tempestivamente. As informações decorrentes do monitoramento *in loco*, portanto, não são suficientes para as atividades de monitoramento e de avaliação, e tampouco para a elaboração tempestiva de subsídios que auxiliem a tomada de decisão.

---

<sup>34</sup> O FNDE disponibilizou a listagem das EEx que foram monitoradas *in loco*, com informações sobre a região, o período da visita e os responsáveis pelas inspeções. Foram encaminhados também onze desses relatórios e disponibilizados todos os questionários que são utilizados nessas visitas para verificação do grau de abrangência e profundidade das perguntas.

### 8.1.5 Problemas decorrentes da fragilidade do monitoramento do PNAE

Algumas das falhas encontradas na execução do PNAE decorrem da ausência de um modelo de monitoramento que produza informações tempestivas – e não apenas no momento da prestação de contas –, com integração de dados e abrangendo todos os aspectos do programa. Não há, nesse sentido, um processo de monitoramento com uniformização de procedimentos de coleta e sistematização dos dados – como forma de conferir validade e confiabilidade –, produzindo de forma sistemática e automatizada informações relevantes, precisas e sintéticas, e possibilitando avaliar cada etapa e ação do processo.

Auditorias e fiscalizações realizadas pela CGU, TCU e pelo FNDE, em parceria com os Cecanes, indicam que o modelo atual não tem se mostrado eficaz para impedir as falhas ocorridas e verificadas na execução do programa. Dentre as falhas identificadas na execução do programa no nível local, destacam-se:

- Número de nutricionistas incompatível com a quantidade de alunos existentes nas escolas estaduais;
- Não utilização, nas escolas, das fichas técnicas elaboradas pelos nutricionistas para a preparação das refeições previstas no cardápio;
- Refeições preparadas diferentes das previstas no cardápio;
- Descumprimento total/parcial, pelo nutricionista responsável técnico, de suas atribuições;
- Cardápios em desacordo com as exigências legais;
- Não participação do nutricionista responsável técnico na licitação e na chamada pública;
- Ausência de mapeamento agrícola para embasar a elaboração do cardápio pelo nutricionista responsável técnico;
- Ausência de justificativas da não utilização do percentual mínimo de 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar mediante chamada pública;
- Fuga à licitação, pelo fracionamento indevido nas aquisições de gêneros alimentícios;
- Instalações físicas do almoxarifado inadequadas;
- Inexistência de controle de estoque manual ou eletrônico;
- Condições de higiene e conservação da cozinha inadequadas ao preparo e fornecimento da alimentação;
- Ausência e/ou inadequação de refeitórios;
- Ausência de divulgação oficial, por parte do estado, das atividades do CAE;

- Não realização, por parte do ente em parceria com o FNDE, da formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE;
- Acompanhamento deficitário/precário da execução do PNAE;
- Falta de garantia ao CAE, por parte do ente, da infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência.

## 8.2 Processo Avaliativo do PNAE

A avaliação no âmbito do PNAE é conceituada, na Resolução CD/FNDE nº 6/2020, como sendo a análise das informações coletadas por meio do monitoramento, das assessorias técnicas, das pesquisas e dos pareceres técnicos, de modo a verificar se foram atingidos o objetivo e as metas do Programa (art. 65). Para tanto, a legislação faculta ao FNDE celebrar convênios ou acordos, em regime de cooperação, a fim de auxiliar e otimizar o controle (Lei nº 11.947/2009, art. 9º, parágrafo único). Em que pese a atualização recente da legislação do PNAE por meio da referida resolução, não houve ainda aprofundamento de aspectos estruturantes da avaliação.

### 8.2.1 Planejamento da Avaliação do PNAE

Após análise dos documentos do FNDE, não foi possível identificar um processo sistematizado de avaliação que apresente uma visão geral do programa, baseie-se em um modelo lógico, e tenha procedimentos e critérios definidos – com planejamento do escopo, propósito e periodicidade –, de modo a atingir os objetivos dessa função de gestão. Embora o gestor tenha apresentado uma agenda de avaliação, demonstrando planejamento e estruturação de ações, este processo não foi implementado. Ademais, a agenda de estudos não fornece elementos suficientes para verificar o atingimento dos objetivos e impactos do programa.

Destaca-se que pesquisas avaliativas pontuais e esporádicas não tem permitido a mensuração do atingimento dos objetivos e impactos do programa nem a análise de sua progressão. Outrossim, o conhecimento produzido tem sido pouco utilizado para apropriação e tomada de decisão. Por exemplo, apesar da contratação de uma consultoria, em 2018, para a elaboração do modelo lógico avaliativo do PNAE<sup>35</sup> – com a participação da equipe técnica do FNDE –, esse conhecimento não foi apropriado pela Autarquia para auxiliar a condução da política. Nova consultoria foi firmada em 2020<sup>36</sup>,

---

<sup>35</sup> Produto 2 Documento técnico - Quadro Lógico Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 2018 – consultoria com a OEI, objeto “a prestação de serviço especializado de consultoria para o desenvolvimento de estudos subsidiários ao processo de instrumentalização da Coordenação-Geral dos Programas de Alimentação Escolar na avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) visando à criação de condições organizacionais e operativas ajustadas à geração de informações que contribuam para a melhoria do Programa junto a Coordenação do Projeto MEC - Assistência Técnica 2017 - Assistência Técnica na Implantação, Gestão e Avaliação do PNE- Plano Nacional de Educação 2014/2024”. Produto disponibilizado pelo Ofício\_In nº 7417/2020/DIACO, de 24/07/2020, anexo X, encaminhado à CGU por meio do Ofício nº 18963/2020/ChefiaGabin/Gabin-FNDE, de 24/07/2020.

<sup>36</sup> Projeto 914BRZ1071, Edital Nº 09/2020, da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – Unesco. Produto disponibilizado pelo Ofício\_In nº 7417/2020/DIACO, de 24/07/2020, anexo X, encaminhado à CGU por meio do Ofício nº 18963/2020/ChefiaGabin/Gabin-FNDE, de 24/07/2020.

tendo como um dos objetivos a elaboração desse modelo, o que aponta dificuldade do órgão gestor em apropriar os conhecimentos adquiridos em avaliações passadas.

Esse exemplo ilustra o processo avaliativo do PNAE: os estudos realizados pelos Cecanes, bem como os realizados por meio de consultorias, possuem caráter parcial e assistemático, demonstrando falta de planejamento do FNDE para demandar pesquisas avaliativas periódicas aos colaboradores. Além disso, da mesma forma que o modelo lógico, que foi elaborado mas não implementado, as informações produzidas nas avaliações são pouco utilizadas para apropriação/disseminação do conhecimento e tomada de decisão sobre o programa. Dessa forma, permanecem indefinidos os procedimentos para sistematizar a avaliação do programa.

A dificuldade de avaliar o PNAE tem causas estruturais salientes, a saber:

- **Insuficiência de capacidade operacional – recursos humanos escassos:** de acordo com o FNDE<sup>37</sup>, a força de trabalho disponível para avaliar o programa é a mesma que para executar o seu monitoramento, compreendendo seis servidores. Além do quadro da Autarquia, existem cerca de cem agentes dos Cecanes empenhados no monitoramento *in loco* e que realizam também pesquisas avaliativas.
- **Equipe técnica sem experiência para elaborar pesquisas avaliativas:** há necessidade de servidores especializados em análises de políticas públicas;
- **Característica dinâmica do processo de avaliação e realidade da implantação do programa:** a não utilização oportuna do conhecimento gerado pelas pesquisas avaliativas – incluindo modelo lógico e indicadores elaborados –, torna-o, por vezes, obsoleto;
- **Baixa integração dos sistemas** (conforme exposto anteriormente); e
- **Baixa participação do MEC:** não fica clara a atuação do MEC para cumprimento de seu papel legal de propor ações educativas que perpassem o currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional.

Além dos elementos já citados, Silva (2018b) aponta alguns constrangimentos que impediram que a política atendesse às expectativas de seus idealizadores: descontinuidade administrativa; restrição da intersetorialidade; e relegação da meta-avaliação participativa emancipadora, dentre outros.

---

<sup>37</sup> Ofício\_In nº 7417/2020/DIACO, de 24/07/2020, e anexos I a X, encaminhado à CGU por meio do Ofício nº 18963/2020/ChefiaGabin/Gabin-FNDE, de 24/07/2020.

### 8.2.2 Indicadores-chave de progresso para os principais objetivos do PNAE

Conforme manifestação do FNDE<sup>38</sup>, o processo de avaliação do PNAE utiliza os indicadores de gestão positiva e negativa das EExs. A Autarquia afirma, ainda, que “os questionários de monitoramento *in loco* levantam anualmente dados estatísticos referentes a centenas de aspectos de execução do Programa, desde gestão até impactos, que permitem a definição de uma multiplicidade de indicadores, a depender do escopo da avaliação.”

Conforme ressaltado por Silva (2018, p. 158), em relação à construção de indicadores, há duas lacunas: a não existência de um indicador para medir o efetivo atendimento das necessidades nutricionais dos alunos e a ausência de “levantamento sistemático da inserção da temática nos Planos de Educação e Político Pedagógicos (PPPs) das EExs e suas unidades escolares [bem como] a mensuração do real impacto dessas ações no ethos dos beneficiários do Programa, com o propósito de ‘formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos’”.

Outro problema central é o fato de os indicadores de monitoramento enfatizarem aspectos processuais e de gestão em detrimento da verificação do atingimento dos objetivos do programa. O Relatório de Gestão do FNDE de 2019, por exemplo, apresenta dois indicadores estratégicos do PNAE: taxa de empenho e taxa de execução, ambos relacionados aos recursos orçamentários e financeiros envolvidos na execução do PNAE. Esses indicadores explicitam a tendência de se acompanhar processos e gestão: a taxa de empenho trata da relação entre despesa empenhada e dotação atualizada, mensurando resultados referentes ao objetivo estratégico “Recursos financeiros para os entes executores”; já a taxa de execução se refere à relação entre os recursos financeiros repassados às entidades executoras do PNAE e os recursos previstos para o período.

Nesse sentido, Auditoria realizada pela CGU<sup>39</sup> também constatou a insuficiência dos métodos de avaliação utilizados pelo FNDE para acompanhar a execução dos objetivos atribuídos ao PNAE, recomendando o desenvolvimento de novos indicadores que possibilitassem realizar uma avaliação qualitativa dos resultados do PNAE. Ademais, Auditoria Interna do FNDE<sup>40</sup> recomendou o estabelecimento de metas e indicadores alinhados ao objetivo estabelecido para o PNAE, conforme a legislação do programa.

Analisando-se a literatura e os produtos de consultorias pactuados pelo FNDE, percebe-se a existência de vários indicadores capazes de contribuir para a diminuição da lacuna existente na área de avaliação do PNAE. No entanto, conforme mencionado, a utilização/apropriação desse conhecimento produzido para o aprimoramento da política é limitada.

Silva (2018, p. 8) anota que “o PNAE teve progressos significativos no período focado, tanto quantitativo quanto qualitativamente”, mas também ressalta a nítida

---

38 Ofício\_In nº 7417/2020/DIACO, de 24/07/2020, e anexos I a X, encaminhado à CGU por meio do Ofício nº 18963/2020/ChefiaGabin/Gabin-FNDE, de 24/07/2020.

39 Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2015 da CGU 201503375, referente ao exercício de 2014.

40 Relatório de Auditoria Interna do FNDE nº 40/2017.

preponderância das feições físico-financeira e quantitativa ao se apresentar o desempenho do programa. Por sua vez, Calasans e Santos (2013, p. 27) destacam que

“a ausência de dados oficiais sobre avaliações globais, regulares e sistemáticas do PNAE, em nível municipal, vem impossibilitando a verificação do alcance das mudanças propostas, a partir da descentralização do programa, e dificultando a tomada de decisões para subsidiar as correções necessárias ou manter as ações adotadas de maneira que os resultados correspondam aos investimentos realizados.”

Menciona-se novamente, a título de exemplo, a avaliação contratada pelo FNDE em 2018 para elaboração do quadro lógico de avaliação do PNAE, em que foram elaborados, em conjunto com os técnicos do FNDE, indicadores qualitativos, quantitativos e de impacto do programa, que não são, entretanto, utilizados pela Autarquia.

Diante do exposto, ressalta-se que os indicadores utilizados abordam predominantemente questões quantitativas e de execução – física e financeira – em detrimento de questões qualitativas e de resultados – em relação aos objetivos – e impactos. Salienta-se que a não apropriação oportuna do conhecimento gera maior esforço de atualização metodológica dos indicadores, processo que deve ser realizado continuamente, diante do dinamismo da avaliação e da execução do programa.

Nota-se ainda a dificuldade de acesso à informação sobre o atingimento das metas relacionadas ao PNAE, tendo seus resultados, por vezes, sido informados sem a devida comprovação por estatísticas, dados, informações e indicadores que os convalidassem. Silva (2018, p. 8) aponta que, nos Relatórios de Gestão do FNDE analisados por seu trabalho – período de 1997 a 2015 –, “resultados institucionais da política pública ficaram vulneráveis a questionamentos sobre os seus fundamentos de validade, utilidade, exequibilidade, conduta, credibilidade, adequação, precisão, custos, responsabilização, entre outros”.

### **8.2.3 Abrangência das pesquisas avaliativas do PNAE e internalização do conhecimento**

Há diversos estudos e pesquisas avaliativas sobre o PNAE produzidos na academia ou provenientes de contratação de consultorias pelo FNDE. Pedraza et al. (2018) apresentaram resultados de estudos avaliativos do PNAE de 2010 a 2015, resumindo-os em: situação dos profissionais – nutricionistas e merendeiras – inseridos no PNAE; aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar; execução dos cardápios; implantação dos CAE; atuação intersetorial e pedagógica; recursos financeiros destinados ao Programa; e tipo de gestão.

Pedraza et al. (2018, p. 1557) apontam que a alimentação escolar apresenta boa aceitação, mas está aquém em relação à oferta de refeições saudáveis em várias localidades do país. Destaca, em relação ao atendimento das necessidades nutricionais, que, da análise de “pareceres dos CAE de todo o Brasil sobre a execução do PNAE, observou-se que apenas 10% dos documentos analisados apontavam para o cumprimento desse parâmetro”. Salienta que ainda “são necessários avanços relacionados à inserção do nutricionista na alimentação escolar, sobretudo na região

Norte”, que “foi verificada irregularidade unânime em todo o território nacional em relação à execução dos CAE”, e que há baixa adesão dos municípios à agricultura familiar. Menciona também que “[a] atuação intersetorial e pedagógica, a gestão municipal e a atuação das merendeiras foram temas pouco abordados” nas pesquisas. Os aspectos analisados referem-se predominantemente a processos de execução e ao cumprimento da legislação, sendo limitados em relação a pontos como o atingimento de objetivos e os impactos do programa. Esse fato também pode ser observado em relação aos estudos e pesquisas avaliativas apresentadas pelo gestor.

Analisando-se os relatórios das avaliações realizadas recentemente encaminhados pelo FNDE<sup>41</sup>, verifica-se que as pesquisas carecem de aprofundamento sobre a mensuração dos principais resultados esperados – em relação aos objetivos – e seus efeitos – impactos. Salienta-se que limitações do monitoramento e dos sistemas informatizados utilizados impactam negativamente no fornecimento de informações para suportar uma avaliação abrangente do PNAE.

De todo o exposto, destaca-se que as avaliações apresentadas demonstram visão fragmentada e episódica do programa e pouco se referem ao atingimento de seus objetivos e impactos. Percebe-se o empenho do gestor em contratar consultorias para estudos e inclusive para avaliação de elementos do programa, visando ao aprimoramento da gestão do PNAE. No entanto, há pouca apropriação, pelo FNDE, do conhecimento produzido, a fim de promover a retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo da política.

Silva (2018, p. 114) aponta que “não existe uma cultura avaliativa no FNDE que preencha os requisitos mínimos, em especial o processo de aprendizagem, para um círculo virtuoso de produção e apropriação de conhecimento pelos atores envolvidos (técnicos, gestores, conselheiros, nutricionistas, beneficiários, entre outros)”. Cabe mencionar que as informações produzidas no processo de avaliação do PNAE são pouco transparentes para fomentar o controle social das ações.

### 8.3 Controle Social do PNAE

O controle social é aquele exercido pela sociedade sobre o Estado ao fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, as ações dos governantes e servidores públicos e as ações da gestão pública na execução das políticas públicas – avaliando os objetivos, processos e resultados –, a fim de assegurar que o dinheiro público seja bem empregado em benefício da coletividade. Conforme Oliveira e Lima (2019), trata-se de uma iniciativa individual ou coletiva de fiscalização e controle indispensável nos atos praticados pela administração pública. Além disso, proporciona ao cidadão o exercício pleno da cidadania, fortificando a ligação entre sociedade e governo no alcance de valiosos ganhos econômicos, sociais e culturais.

O controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos de controle, contribuindo para a boa e correta aplicação dos recursos públicos e aumentando assim as chances de que as necessidades da sociedade

---

<sup>41</sup> Ofício\_In nº 7417/2020/DIACO, de 24/07/2020, anexo X, encaminhado à CGU por meio do Ofício nº 18963/2020/ChefiaGabin/Gabin-FNDE, de 24/07/2020.

sejam atendidas de forma eficiente. Nesse sentido, a instituição de conselhos e o fornecimento das condições necessárias para o seu funcionamento são condições obrigatórias para que estados e municípios possam receber recursos do Governo Federal para o desenvolvimento de uma série de ações. No âmbito do PNAE, foram criados os Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, sendo responsáveis pelo controle social do programa, juntamente com os cidadãos – individualmente ou de forma organizada.

### 8.3.1 Conselho de Alimentação Escolar - CAE

O CAE é um órgão colegiado permanente de caráter fiscalizador, deliberativo e de assessoramento, instituído no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. É composto por, no mínimo, sete membros titulares e seus respectivos suplentes, incluindo representantes do Poder Executivo, de trabalhadores da educação e de discentes, de entidades civis e de pais de alunos<sup>42</sup>, de acordo com as seguintes especificações:

- um representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;
- dois representantes dentre as entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelos respectivos órgãos de representação, escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim;
- dois representantes de pais de alunos matriculados na rede de ensino a qual pertença a EEx, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim;
- dois representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica para tal finalidade<sup>43</sup>.

Dada a importância e o relevo das atribuições e responsabilidades destinadas aos CAE, como o controle social, está prevista a suspensão do repasse dos recursos financeiros pelo FNDE nos casos de não constituição do Conselho ou quando a situação do mandato dos conselheiros estiver vencida ou suspensa<sup>44</sup>.

O CAE é responsável por monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, bem como o cumprimento das diretrizes do PNAE. Dentre as competências previstas destacam-se<sup>45</sup>:

- monitorar e fiscalizar a execução financeira dos recursos destinados à alimentação escolar;

---

<sup>42</sup> Informação extraída em 11.09.2020 junto ao Portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/PNAE/control-social-cae/sobre-cae>).

<sup>43</sup> Art. 43 da Resolução CD/FNDE nº 06, de 08.05.2020.

<sup>44</sup> Art. 56, inciso I, da Resolução CD/FNDE nº 06, de 08.05.2020.

<sup>45</sup> Art. 44 da Resolução CD/FNDE nº 06, de 08.05.2020 e art. 19 da Lei nº 11.947, de 16.06.2009.

- analisar a prestação de contas da EEx e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa no Sistema de Gestão de Conselhos - Sigecon Online;
- comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros;
- fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado;
- auxiliar, acompanhar e fiscalizar as Entidades Executoras (EEx) nos processos de aquisição dos gêneros alimentícios;
- zelar pela qualidade da alimentação ofertada aos alunos, em especial quanto às condições higiênicas, a aceitabilidade dos cardápios oferecidos, os cuidados com as condições de armazenamento bem como com a produção e distribuição da alimentação escolar; e
- avaliar as atividades de Educação Alimentar e Nutricional (EAN).

Em suma, os CAE têm como principal função zelar pela concretização da alimentação escolar de qualidade por meio da fiscalização dos recursos públicos repassados pelo FNDE para a execução do PNAE.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem garantir aos CAE a infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência; fornecer, sempre que solicitado, todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE; realizar, em parceria com o FNDE, a formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE e temas que possuam interface com este Programa; divulgar as atividades do CAE por meio de comunicação oficial da Entidade Executora – EEx; e comunicar às escolas sobre o CAE, no início de cada ano letivo e a cada troca de mandato, informando as atribuições do Conselho e a sua composição, com a indicação dos representantes.

### **8.3.2 Falhas identificadas quanto ao Controle Social exercido pelo CAE**

De acordo com Evangelista (2010), os relatórios de fiscalização da CGU apresentados como resultados do Programa de Sorteios de Municípios e vários acórdãos do TCU revelam que, na maioria das vezes, os conselhos foram criados apenas para permitir que entes federativos não sejam impedidos de receber recursos federais, e que, após a formalização, os conselheiros sequer se reúnem. Além disso, quando se dispõem a desempenhar suas atribuições, os CAE encontram restrições severas ante a falta de estruturas físicas – local apropriado, meios de locomoção – e suporte humano para o bom desempenho de suas atividades.

Entre os problemas mais recorrentes e que contribuem para que ocorram deficiências quanto à atuação dos CAE, pode-se elencar os seguintes<sup>46</sup>: i) falta de estrutura para atuação dos Conselhos; ii) capacitação técnica fragilizada de seus membros; iii) formação organizacional desse espaço; iv) falta de uma cultura participativa e institucional; e v) condições de acesso a informações. A não funcionalidade do espaço democrático ou as limitações que desviam os conselhos de sua plenitude pode prejudicar o controle social esperado a partir de sua constituição. Vale mencionar que os problemas são recorrentes e têm incidência em todo o país, conforme verificado em diversos relatórios/acórdãos elaborados pelos referidos órgãos de controle.

Destaca-se que a Auditoria Interna do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – AUDIN/FNDE também identifica falhas (RAINT 2015, de 26.02.2016) no controle social: “em relação às ‘falhas na implementação do controle social’, também referentes aos programas acima citados, destacou-se a inexistência do controle social ou irregularidades na sua constituição, além de atuação deficiente do Conselho, quando existente”.<sup>47</sup> Esses achados foram semelhantes aos encontrados pelo TCU<sup>48</sup>, pela CGU<sup>49</sup>, bem como pelo CECANE - Universidade Federal de Viçosa<sup>50</sup>.

Em relação às ações realizadas pela CGU no âmbito do PNAE, verificou-se que, entre os exercícios de 2017 e 2018, foram executadas 91 Ações de Controle, pertinentes aos trabalhos de fiscalização realizados em 89 municípios de 23 estados. Quanto aos CAE, foram relatadas pela CGU as impropriedades a seguir elencadas:

- Inexistência do Regimento Interno do CAE - 5,26% dos apontamentos realizados;
- Ausência e/ou falhas na elaboração do Plano de Ação Anual dos conselhos, - 5,26% dos apontamentos realizados;
- Ausência ou insuficiência de infraestrutura para o CAE desenvolver suas atividades – 15,79% dos apontamentos realizados;
- Falta de capacitação dos membros dos conselhos – 19,74% dos apontamentos realizados; e
- Atuação deficiente dos conselhos de alimentação no acompanhamento da execução do PNAE – 53,95% dos apontamentos realizados.

---

<sup>46</sup> Análise das deficiências dos Conselhos de Alimentação Escolar com base nos Relatórios de Fiscalização Municipal da Controladoria-Geral da União - Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional - G&DR. V. 15, N. 7, Edição Especial, P. 35-47, dez/2019. Taubaté, SP, Brasil. ISSN: 1809-239X.

<sup>47</sup> Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – Auditoria Interna: Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna – Raint 2015 (fls. 13).

<sup>48</sup> Acórdão nº 496/2018 do TCU – Plenário.

<sup>49</sup> Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo CGU nº 63

<sup>50</sup> Cecane – Universidade Federal de Viçosa/UFV e o FNDE - Relatório de Monitoramento Nº 163/2019, de 02.10.2019, constatações pertinentes ao CAE do município de Conselheiro Lafaiete/MG. Ofício\_In nº 7417/2020/DIACO, expedido pela Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar, em 17.07.2020

Considerando-se as manifestações apresentadas pelo FNDE<sup>51</sup>, pode-se inferir que os principais controles para o acompanhamento, no âmbito da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar - CGPAE, concentram-se nas atividades de monitoramento e de análise de prestação de contas, posto que em ambas verifica-se a situação, registram-se eventuais inconsistências e diligencia-se tanto o controle social quanto a gestão, conforme o caso e se necessário. Verifica-se, no entanto, a inexistência de acompanhamento tempestivo das atividades desempenhadas pelos CAEs. Tal fato impossibilita a identificação e a correção de possíveis deficiências no desempenho das atividades atribuídas aos conselhos.

No que tange às denúncias enviadas pelos CAEs, correspondentes aos exercícios de 2019 e 2020, a referida Coordenação esclareceu que envidou todas as diligências necessárias, inclusive com reiteraões, no sentido de oferecer ampla defesa e contraditório aos responsáveis. Informou, ainda, que as denúncias estão cadastradas, para verificação das supostas falhas em auditorias ou monitoramentos que porventura venham a ser realizados nas municipalidades, bem como serão consideradas nos momentos das análises técnicas das prestações de contas das EExs do PNAE<sup>52</sup>. Cabe ressaltar, conforme os esclarecimentos apresentados, o descompasso ou lapso temporal existente entre o recebimento das denúncias e a verificação das supostas falhas, que dependem de uma eventual realização de auditorias nos municípios, tanto quanto de serem consideradas nos momentos das análises referentes às prestações de contas das EExs do programa.

### 8.3.3 Sistemas pertinentes à execução do controle social

As limitações dos sistemas disponíveis já mencionadas anteriormente também afetam o controle social. Destaca-se, nesse sentido, que:

- Os dados informados em sua maioria são declaratórios – não havendo inserção de documentos que os suportem e/ou comprovem;
- Há falta de integração entre os sistemas disponíveis; e
- O lapso temporal entre a inserção das informações nos sistemas e a ocorrência dos fatos dificulta ou mesmo impossibilita o acompanhamento e a avaliação da atuação dos CAE pelos órgãos de fiscalização e controle. Também dificulta a obtenção de informações tempestivas e suficientes por parte dos conselhos, para que possam executar a contento suas atribuições.

Além disso, aspectos como a falta de conhecimento técnico dos usuários, dificuldades de acesso à internet, e a ausência e/ou insuficiência de divulgação dos canais de informação existentes demandam por parte do ePNAE – aplicativo de controle

---

<sup>51</sup> Ofício\_In nº 7417/2020/DIACO, de 24/07/2020, e anexos I a X, encaminhado à CGU por meio do Ofício nº 18963/2020/ChefiaGabin/Gabin-FNDE, de 24/07/2020. Processo 23034.019267/2020-31

<sup>52</sup> Ofício nº 20640/2020/Diaco/Comav/Cgpae/Dirae-FNDE, expedido pela Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar, em 12.08.2020. Encaminhada por e-mail. Processo 23034.019267/2020-31.

social do PNAE – um esforço extra na propagação/difusão do sistema, bem como na disseminação de orientações para a utilização da ferramenta.

#### 8.4 Informações do PNAE relativas às escolas federais

Por meio do PNAE, o governo federal repassa a estados, municípios e escolas federais valores financeiros de caráter suplementar para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino. Tal repasse é feito em 10 parcelas mensais, a partir de fevereiro, no caso dos Estados, Distrito Federal e Município, e, em uma única parcela, para as escolas federais, que recebem cerca de 1% dos recursos do programa.

Cumpra esclarecer que as escolas federais estão vinculadas, em sua maioria, ao Ministério da Educação (Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; Centros Federais de Educação Tecnológica; escolas técnicas das Universidades Federais; Colégio Pedro II; Instituto Benjamin Constant e Instituto Nacional de Educação de Surdos), mas também aos Ministérios da Defesa (Fundação Osório e Colégios Militares) e da Saúde (Fundação Oswaldo Cruz).

##### 8.4.1 Recursos destinados à execução do PNAE transferidos para as escolas federais, bem como devolvidos por essas quando não utilizados, não são adequadamente divulgados

Acerca dos valores transferidos pelo FNDE às escolas federais, bem como dos valores porventura devolvidos pelas escolas, no âmbito do PNAE, não estão disponíveis em nenhum banco público de dados abertos. Para obter tais dados, foram feitas consultas ao Tesouro Gerencial, sendo utilizados os seguintes argumentos de pesquisa:

**Quadro 8-3** - Argumentos de pesquisa para consulta ao Tesouro Gerencial

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| <b>Programa de Governo</b>       | 5011- Educação Básica de Qualidade  |
| <b>Ação de Governo</b>           | 00PI – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)  |
| <b>Fontes de Recursos</b>        | 0113150072 – Quota Federal do Salário Educação – FNDE<br>0100915173 – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - MEC |
| <b>UG Emitente/UG Favorecida</b> | 153173 - FNDE   |
| <b>UG Favorecida/UG Emitente</b> | 76 UGs diferentes, correspondentes às escolas federais  |
| <b>Tipo de documento</b>         | Nota de crédito (NC)  |
| <b>Planos Internos</b>           | AFF53C9601N - Creche<br>AFF53R9601N - Pré-Escola<br>BFF53F9601N - Ensino Fundamental<br>CFF53M9601N - Ensino Médio        |

|            |   |
|------------|---|
|            | JFF53B9601J - Educação de Jovens e Adultos (EJA)<br>GFF53B9601Q - Quilombola<br>DFF53B9601N - Atendimento Escolar Especializado |
| <b>Ano</b> | 2018/2019/2020  |

Fonte: Elaboração própria

Como resultado das consultas citadas, as seguintes informações foram obtidas:

**Tabela 8.1** - Recursos repassados e devolvidos no âmbito do PNAE (Escolas Federais)

| <b>Ano</b>   | <b>Montante de recursos repassados pelo FNDE às escolas federais – PNAE (em R\$)</b> | <b>Montante de recursos devolvidos pelas escolas federais - PNAE (em R\$)</b> | <b>Percentual de recursos devolvidos pelas escolas federais em relação ao montante total recebido – PNAE (em %)</b> |
|--------------|--|---|---|
| 2018         | 38.567.170,00  | 13.378.692,03   | 34,7  |
| 2019         | 39.667.916,92  | 9.343.848,55  | 23,6  |
| 2020         | 42.245.728,00  | 10.649.757,55   | 25,2  |
| <b>Total</b> | <b>120.480.814,92</b>  | <b>33.372.298,13</b>  | <b>27,7</b>   |

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados extraídos do Tesouro Gerencial.

Observa-se, assim, que, nos últimos 03 anos, 27,7 % dos recursos repassados às escolas federais para aquisição de alimentação escolar a estudantes da educação básica pública não foram utilizados para seu propósito, tendo sido, simplesmente, devolvidos à União ao final dos respectivos exercícios financeiros. Os valores devolvidos são creditados na Conta Única do Tesouro Nacional, não sendo, portanto, necessariamente revertidos para projetos da área de Educação financiados pelo FNDE.

#### **8.4.2 Falhas nos mecanismos voltados às prestações de contas pelas escolas federais**

Os entes subnacionais, encaminham as prestações de contas por meio de um sistema online (o Sistema de Prestação de Contas OnLine – SigPC) e o Conselho de Alimentação Escolar emite o parecer conclusivo através do Sistema de Gestão de Conselhos – Sigecon. O FNDE, por sua vez, pode suspender o repasse de recursos do PNAE a essas entidades executoras caso não apresentem a prestação de contas dos recursos anteriormente recebidos nas formas e nos prazos estabelecidos na legislação e/ou não obtenham a aprovação da prestação de contas pelo FNDE.

Ocorre que não há nenhuma previsão específica acerca da prestação de contas dos recursos do PNAE direcionada às escolas federais. Nessa perspectiva, tanto a Lei nº 11.497/2009, quanto a Resolução FNDE nº 06/2020, não elencam, de maneira direta, as escolas federais em seus dispositivos relacionados às prestações de contas.

Na única parte em que a Resolução FNDE nº 06/2020 faz algum tipo de menção à prestação de contas das escolas federais, ela cita, inclusive, e de maneira equivocada, uma resolução que se encontra revogada desde 27/06/2013:

*Art. 70 - A forma de transferência, movimentação e prestação de contas dos recursos financeiros devidos à rede federal de educação básica, processar-se-á de acordo com o disposto na Resolução CD/FNDE nº 31/2011.*

Com efeito, observa-se que a Resolução CD/FNDE nº 31/2011 foi revogada pela Resolução CD/FNDE nº 28/2013, que dispõe sobre a descentralização e execução de créditos orçamentários do FNDE para órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, por meio do Termo de Cooperação. Ainda que tenha ocorrido somente um erro material, e que a Resolução nº 06/2020 tivesse a intenção de se referir à Resolução 28/2013, deve-se ressaltar que, de acordo com a Lei nº 11.947/2009, as transferências de recursos financeiros objetivando a execução do PNAE são efetivadas automaticamente pelo FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica.

Por meio do Ofício nº 9366/2021/Diaco/Comav/Cgpae/Dirae-FNDE, de 12/04/2021, a Autarquia informa que acompanha entendimento proposto no Parecer nº 1201/2012/PF-FNDE/PGF/AGU, de 27/12/2012, de que as prestações de contas das escolas federais referentes ao PNAE devem ser apresentadas ao Tribunal de Contas da União. Contudo, o referido parecer acrescenta que nos casos de recusa ou de não execução dos recursos do PNAE, cabe ao FNDE notificar o Ministério Público [Federal - MPF], os órgãos de controle interno do Poder Executivo Federal e o Tribunal de Contas.

Na prática, a Decisão Normativa TCU nº 187/2020, que trata das prestações de contas da administração pública federal relativas ao exercício de 2020, orienta aos órgãos que elaborem seus relatórios de gestão na forma de relato integrado, constituído basicamente por um documento conciso, focado na demonstração de alcance dos resultados e tendo a sociedade como destinatário primordial.

Não há, e nem tampouco esse é o objetivo do relatório integrado direcionado ao TCU, espaço para informações acerca da execução do PNAE, especificamente. Nota-se, ainda, que gestões exitosas na execução desse recurso tendem a divulgar a informação ao prestar contas ao TCU, ao passo que aquelas que devolvem o recurso não mencionam o ocorrido. Nesse sentido, existe uma lacuna de informação sobre a aplicação dos recursos do PNAE, que indica a necessidade de revisar os processos de Prestação de Contas e de Monitoramento do programa, até para que o FNDE seja capaz de notificar os órgãos federais dos casos de recusa ou de não execução pelas escolas federais.

### **8.4.3 Falta de transparência acerca dos recursos do PNAE executados pelas escolas federais e de participação social na execução dos recursos**

As informações referentes ao total de recursos repassados pelo FNDE às escolas federais, valores devolvidos, valores executados, forma de execução, etc, não se encontram disponíveis para a sociedade. Os dados aqui levantados foram obtidos por meio de consulta ao Sistema Tesouro Gerencial que, como se sabe, é de acesso restrito. Não existem, em bancos públicos de dados, acesso a esse tipo de informação. Por outro lado, de maneira positiva, quando se trata dos recursos repassados aos Estados, Distrito Federal e Município, no âmbito do PNAE, observa-se facilidade para que o cidadão possa efetuar pesquisas, por ano, UF, Município e tipo de entidade, no *site* do FNDE.

Além disso, observa-se que os Estados e Municípios contam, por força de lei, com os Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), órgãos colegiados de caráter fiscalizador, deliberativo e de assessoramento, cuja principal função é zelar pela concretização da alimentação escolar de qualidade, por meio da fiscalização dos recursos públicos repassados pelo FNDE. No caso das escolas federais, não há esse tipo de controle social para a execução do programa. Nesse contexto, ressalta-se a necessidade e a importância de se utilizar algum tipo de mecanismo de controle tanto da execução do recurso, quanto da qualidade do serviço prestado, na perspectiva do usuário e principal beneficiário da política: o aluno da escola federal.

Por meio do Ofício nº 9366/2021/Diaco/Comav/Cgpae/Dirae-FNDE, de 12/04/2021, a Autarquia se compromete a divulgar tempestivamente os repasses para as escolas federais, assim como valores executados e devolvidos, em modo de consulta pública, no sítio eletrônico da Autarquia. Quanto ao controle social, alega autonomia administrativa das respectivas instituições de ensino, mas ressalta que convalida as *recomendações do "Manual de Gestão do PNAE para os Institutos Federais", de 2017, elaborado pelo Instituto Federal - IF Sul de Minas, páginas 45 e 46, no sentido de incentivar a criação de comissões especiais de compras que assumam igualmente as funções de fiscalização.*

## **8.5 Análise das bases de dados dos sistemas do FNDE para o PNAE**

### **8.5.1 Sigae – Sistema Integrado de Execução Financeira da Alimentação Escolar**

Os valores financeiros de caráter suplementar no âmbito do PNAE são repassados a estados, municípios e escolas federais em dez parcelas mensais para cobertura do total de dias letivos, conforme o número de alunos matriculados, a etapa e a modalidade de ensino de cada rede. O Sigae é responsável pela automatização desse processo de repasse, calculando os valores a serem repassados – conforme dados do Censo Escolar do ano anterior ao atendimento – e comunicando a execução ao sistema Sigef, que efetiva o repasse por meio do Siafi.

Como os dados de alunos, escolas e modalidades de ensino são extraídos do Censo Escolar, o cálculo do montante a ser repassado se refere ao total de alunos previstos e

não aos efetivamente atendidos pelo Programa, ou seja, aqueles que consumirão a merenda escolar.

No Quadro 8.3, são apresentados os dados relevantes disponíveis no sistema:

**Quadro 8.3** – Dados relevantes disponíveis no Sigae

| <b>Dados do Alunado</b>   | <b>Dados do Repasse</b>   | <b>Dados da Suspensão</b>  |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Município;</li> <li>▪ Escola;</li> <li>▪ Quantidade de alunos;</li> <li>▪ Modalidade e nível de ensino;</li> <li>▪ Carga horária;</li> <li>▪ Ano do Censo;</li> <li>▪ Valor per capita;</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ano;</li> <li>▪ Datas de inclusão e exclusão de repasse;</li> <li>▪ Login do usuário responsável;</li> <li>▪ Ajustes;</li> <li>▪ Descontos;</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Motivo;</li> <li>▪ Login do responsável;</li> <li>▪ Datas de inclusão e exclusão da suspensão;</li> </ul> |

Fonte: Elaboração própria a partir do dicionário de dados do Sigae.

O Sigae é um sistema de gestão estreitamente ligado ao Sigef, o qual é responsável pelo efetivo repasse de recursos por meio do Siafi. Dessa forma, não foram analisados os dados do Sigae, especificamente.

### 8.5.2 Sigef – Sistema Integrado de Gestão Financeira

O Sigef é o sistema que automatiza a gestão e a execução orçamentária e financeira do FNDE, permitindo a realização de repasses financeiros no Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi. Os dados do Sigef são alimentados a partir das bases de outros sistemas da Autarquia, como o Sigae e o SiGPC.

O Sigef possibilita, ainda, a consulta aberta aos recursos liberados para as Entidades Executoras do PNAE, bem como a visualização da movimentação bancária realizada nas contas específicas do Programa.

Dentre os dados relevantes disponíveis, destacam-se:

- Conta Corrente
  - Número;
  - Banco;
  - Ano;
  - Município;
  - Data de Abertura;
  - Extrato;

- Documentos de execução da despesa pública

A partir dos dados do sistema, foi verificado se todas as entidades que receberam repasses de alimentação escolar do FNDE a partir de 2011 possuem contas correntes registradas como ativas no Sigef. De 5.604 entidades diferentes, somente 10 não tinham contas ativas registradas no sistema. De fato, tendo em vista que os repasses enviados pelo FNDE são creditados diretamente em conta específica do ente, espera-se que as contas das entidades estejam aptas a receberem recursos.

### 8.5.3 CAE Virtual – Conselho de Alimentação Escolar

Os dados referentes ao CAE devem ser cadastrados pela Entidade Executora no Sistema CAE Virtual. Por meio do sistema, é possível identificar nominalmente os conselheiros de alimentação escolar e verificar a validade dos mandatos dos membros do Conselho. Essas informações são relevantes para a verificação do cumprimento das normas do programa e podem levar à suspensão do repasse dos recursos do PNAE caso for identificado que as normas não estão sendo observadas. Além disso, o cadastro no CAE permite o acesso dos presidentes dos conselhos ao Sigecon, tratado a seguir.

Os dados disponíveis no sistema são os nomes, CPFs, cargos e categorias dos conselheiros, validade dos mandatos, e-mails e telefones. Destaca-se que os Entes devem garantir ao CAE a infraestrutura necessária à execução de suas atividades.

Relatório de Análise Técnica acerca dos Sistemas de Informação do FNDE, produzido pela Fundação Getúlio Vargas - FGV, apontou que os municípios têm dificuldades em obter a senha do CAE-Virtual. Em reunião realizada com a área técnica da Autarquia, foi informado que os gestores efetuam o cadastro no sistema e recebem a senha pelo atendimento virtual. De fato, na página de acesso ao sistema na web, há o aviso de que uma nova senha, se necessária, deverá ser solicitada via Serviço de Atendimento ao Cidadão - SAC ou por meio dos telefones diretos do FNDE. Ainda, a documentação comprobatória de cadastro do CAE deve ser enviada, em meio físico, ao FNDE. Percebe-se, assim, a necessidade de um procedimento mais automatizado para cadastro e acesso ao sistema em análise.

Os dados relevantes disponíveis, conforme modelo de dados do sistema, são apresentados no Quadro 8.4.

#### Quadro 8.4 – Dados relevantes disponíveis no CAE Virtual

| Dados sobre os Conselhos   | Dados dos Conselheiros  | Outros  |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Município;</li> <li>▪ E-mail;</li> <li>▪ Endereço;</li> <li>▪ Telefone;</li> <li>▪ Situação;</li> <li>▪ Mandato.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nome;</li> <li>▪ CPF;</li> <li>▪ E-mail;</li> <li>▪ Endereço;</li> <li>▪ Telefone;</li> <li>▪ Cargo;</li> <li>▪ Vigência do mandato;</li> <li>▪ Tipo de participação (Titular, Suplente).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Irregularidades na composição</li> <li>• Análise de documento</li> <li>• Comunicado</li> </ul> |

Fonte: Elaboração própria a partir do dicionário de dados do CAE Virtual.

O sistema dispõe de 5.595 registros distintos de conselhos de alimentação escolar com mandatos iniciados a partir de 2011. Quanto ao cadastro dos conselhos, observou-se que os dados de endereço e telefone estão relativamente completos, mas foram observados 292 conselhos sem dados de e-mail – 5,22% do total. Além disso, muitos endereços de e-mail registrados são, na verdade, endereços oficiais da secretaria ou da prefeitura municipal.

Quanto aos dados de cadastro dos membros dos conselhos, foram identificados 159.433 números de CPFs diferentes. Desses, 88.420 (55,46%) não possuem dados de endereço de e-mail, e em 3.603 (2,26%) o número de telefone de contato estava vazio ou com erro claro de preenchimento. Ainda, em 19.325 (12,12%) casos o telefone de contato do conselheiro é o mesmo registrado no cadastro do conselho de alimentação.

Por fim, há de se destacar que foram observados 242 casos de conselheiros registrados em conselhos de diferentes municípios, em mandatos atualmente vigentes e contemporâneos. Dois casos identificados foram ainda mais graves, em que duas pessoas residentes em Brasília/DF, no mesmo endereço, foram registradas em conselhos de diferentes estados, sendo uma registrada em 24 conselhos de nove estados diferentes e a outra registrada em quatro conselhos de estados diferentes.

Assim, a análise dos dados aponta que os registros coincidentes entre cadastro de conselhos e de membros podem indicar que os entes não estão garantindo aos Conselhos de Alimentação Escolar a infraestrutura necessária à execução de suas atividades. Aponta, ainda, a existência de dados incompletos e incorretos, ainda que em números relativamente baixos.

#### 8.5.4 Sigecon – Sistema de Gestão de Conselhos

De acordo com o art. 60 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020, a Entidade Executora deve prestar contas dos recursos recebidos no SiGPC até o dia 15 de fevereiro do exercício subsequente ao repasse, e o CAE deve emitir parecer conclusivo sobre a prestação de contas no Sistema Sigecon até o dia 31 de março. Os dados inseridos pelos Conselheiros ficam disponíveis para a realização da análise técnica por parte do FNDE.

As funcionalidades do Sistema permitem o acompanhamento da gestão do PNAE por parte dos conselheiros – com preenchimento de questionário de acompanhamento e emissão de Parecer conclusivo sobre a prestação de contas –, além de consulta de pareceres para análise técnica do FNDE e notificação de conselhos omissos.

Dentre os dados relevantes disponíveis, destacam-se os pareceres dos Conselhos, contendo:

- Questionário sobre a execução do Programa no município;
- Conclusão (Aprovada, Aprovada com ressalva, Aprovada parcialmente, Aprovada parcialmente com ressalva, Não aprovada);
- Ocorrências em caso de ressalva;
- Nomes dos conselheiros responsáveis pelo Parecer.

O sistema dispõe de 34.343 pareceres de conselhos entre 2011 e 2018<sup>53</sup> (Tabela 8.1), dos quais apenas 216 (0,63%) concluem pela não aprovação das contas dos municípios. As conclusões pela aprovação e aprovação com ressalva das contas municipais somam, respectivamente, 30.815 (89,7%) e 2.946 (8,6%) pareceres. Entre as principais ocorrências em caso de pareceres pela aprovação com ressalva destacam-se: falta de refeitórios ou infraestrutura inadequada nas cozinhas escolares; ações pouco frequentes de educação alimentar e nutricional; armazenamento inadequado dos alimentos; e falta de cardápio.

**Tabela 8.2** - Pareceres dos conselhos extraídos do Sistema Sigecon

| Pareceres de Conselhos | 2011       | 2012       | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         | Total         |
|------------------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Aprovado               | 387        | 339        | 5.054        | 5.043        | 5.010        | 4.864        | 5.119        | 4.999        | 30.815        |
| Aprovada com ressalva  | 55         | 62         | 479          | 447          | 496          | 550          | 411          | 446          | 2.946         |
| NULL                   | 65         | 70         | 11           | 26           | 29           | 98           | 21           | 46           | 366           |
| Não aprovada           | 13         | 15         | 22           | 33           | 43           | 58           | 12           | 20           | 216           |
| <b>Total Geral</b>     | <b>520</b> | <b>486</b> | <b>5.566</b> | <b>5.549</b> | <b>5.578</b> | <b>5.570</b> | <b>5.563</b> | <b>5.511</b> | <b>34.343</b> |

Fonte: Base de dados do Sigecon disponibilizada pelo FNDE à CGU.

Além da análise de pareceres e ocorrências, também verificou-se se as conclusões desses pareceres refletem as respostas dos questionários. Constatou-se que foram aprovadas contas de gestores cujos questionários apontavam irregularidades na execução do programa, como: não apresentação de documentação e informações ao CAE referentes à execução do PNAE; controle de estoque inadequado; cardápio parcialmente cumprido; ausência de nutricionista responsável e quadro técnico; não aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar; e fornecimento de alimentação nas escolas em período inferior ao determinado (Tabela 8.2).

<sup>53</sup> Os dados de 2019 não estavam atualizados, tendo vista as prorrogações para entrega das prestações de contas que ocorreram no ano de 2020 e a data de extração dos dados pelo FNDE.

**Tabela 8.3** - Extrato de respostas aos questionários vinculados aos pareceres que concluíram pela aprovação das contas entre 2011 e 2018

| Pergunta   | Total         | %     |
|--|---------------|-------|
| <b>A EEx. forneceu ao CAE, quando solicitado, todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE ao longo do ano?</b>   | <b>30.086</b> |       |
| a maioria das vezes  | 2.746         | 9,1%  |
| nunca  | 51            | 0,2%  |
| raramente  | 281           | 0,9%  |
| Sempre   | 27.008        | 89,8% |
| <b>Conforme observado pelo CAE, foi realizado, pela entidade executora, controle de estoque de forma adequada nas escolas e/ou no armazém?</b>   | <b>25.024</b> |       |
| Não foi realizado adequadamente  | 177           | 0,7%  |
| Parcialmente   | 4.672         | 18,7% |
| Totalmente   | 20.175        | 80,6% |
| <b>Conforme observado pelo CAE, o cardápio elaborado foi cumprido?</b>   | <b>29.921</b> |       |
| Parcialmente   | 6.272         | 21,0% |
| Totalmente   | 23.635        | 79,0% |
| Totalmente descumprido   | 14            | 0,0%  |
| <b>Havia Quadro Técnico de nutricionistas?</b>   | <b>29.548</b> |       |
| Não  | 12.800        | 43,3% |
| Não sabe   | 1.727         | 5,8%  |
| Sim  | 15.021        | 50,8% |
| <b>Houve a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar e/ou do Empreendedor Familiar Rural?</b>   | <b>30.078</b> |       |
| Não  | 2.917         | 9,7%  |
| Sim, foi executado o mínimo de 30% para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e/ou do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações para a alimentação escolar.   | 20.229        | 67,3% |
| Sim, porém não foi executado o percentual mínimo obrigatório de 30% do recurso executado para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e/ou do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações para a alimentação escolar. | 6.932         | 23,0% |
| <b>Houve fornecimento de alimentação nas escolas durante 800 horas ou 200 dias letivos?</b>  | <b>30.078</b> |       |
| Não  | 82            | 0,3%  |
| Parcialmente   | 641           | 2,1%  |
| Sim  | 29.355        | 97,6% |

Fonte: Base de dados do Sigecon disponibilizada pelo FNDE à CGU

Em que pese a indicação de ocorrências nos pareceres e as respostas dos Conselhos de Alimentação Escolar nos questionários, o sistema não registra eventuais tratamentos dados a esses apontamentos por parte do FNDE ou dos CAEs.

### 8.5.5 Sigpnae – Sistema Integrado de Monitoramento do PNAE (Em desenvolvimento)

De acordo com o FNDE, o Sigpnae é um sistema em processo de desenvolvimento que será utilizado para gerenciamento e monitoramento do PNAE, automação de tarefas e geração de relatórios e pareceres técnicos. O sistema servirá de insumo para os aplicativos PNAE Monitora e ePNAE, além de promover a automatização do fluxo de cadastro e atualização dos membros do CAE.

O desenho da base de dados dos sistemas PNAE Monitora, ePNAE e CAE Virtual<sup>54</sup> envolve tabelas em comum, cujos dados relevantes atualmente disponíveis são:

- Dados da agricultura familiar
  - Município;
  - Entidade;
  - Valores recebidos e gastos;
  - Porcentagem.
  
- Cadastro do CAE;
  
- Cadastro da Entidade;
  
- Cadastro da Escola;
  
- Dados da Chamada Pública;
  - CNPJ;
  - Número do contrato;
  - Início e fim de vigência do contrato;
  - Valor;
  
- Dados do mandato do Conselho;
  
- Dados pessoais dos conselheiros;
  
- Cadastro de nutricionistas;
  
- Mensagens enviadas ao nutricionista responsável;
  
- Visitas

---

<sup>54</sup> De acordo com informações obtidas em reunião com o FNDE: i) o Sigpnae já possui um módulo de monitoramento *in loco* integrado com o Pnae Monitora (dados de monitoramento são inseridos via Sigpnae e compartilhados com o PNAE Monitora); ii) Os módulos de cadastro de nutricionistas e conselheiros, que substituirão Simec PAR e CAE Virtual, estão em estado avançado de desenvolvimento, com previsão de lançamento em 2021; e iii) há plano de que o Sigpnae tenha módulo de monitoramento à distância.

- Descrição da visita;
  - Entidade visitada;
  - Datas da visita;
  - Escola;
  - Motivação;
  - Questionário;
  - Técnico;
- Questionários de visitas, divididos em assuntos:
    - CAE;
    - Chamada Pública (agricultura familiar);
    - Contrato;
    - Depósito Central;
    - Licitações<sup>55</sup> e Contratos;
    - Pregão;
    - Nutricionistas;
    - Termo de Compromisso do Controle de Qualidade;
    - Manipuladores;
    - Serviço de alimentação; e
    - Cozinha Central.
  
  - Relatório;

Como dito anteriormente, o Sigpnae é um sistema que está sendo desenvolvido para gerenciamento e monitoramento do PNAE e que consolidará dados de outros sistemas atualmente existentes no FNDE, como os cadastros de conselheiros e de nutricionistas. Entretanto, nas tabelas do sistema disponibilizadas para análise, ainda não foi possível encontrar dados de agricultura familiar e de cadastro de conselheiros.

### 8.5.6 ePNAE

O ePNAE é um aplicativo desenvolvido pelo FNDE para controle social, que oferece informações de execução do Programa ao público-alvo, tais como: Escola; Quantidade de alunos; Endereço; Telefone; Nutricionista RT; Entidade Executora - EEX; situação da PC da EEX; Membros do CAE; Avaliação da Escola; e Notícias e dicas sobre alimentação escolar. Além disso, permite o registro de avaliações das escolas e da alimentação escolar por elas oferecida em todo país – avaliações por pontuação de 1 a 5 e comentários em campos abertos.

O aplicativo divide os usuários em perfis de acesso – Pais/Responsáveis, Aluno, Nutricionista, CAE, Professora, Merendeira e Comunidade em Geral –, o que permite identificar e enviar mensagens diretas para o nutricionista responsável e para os

---

<sup>55</sup> Os dados de licitações ainda são declaratórios.

membros do CAE. Além disso, há a possibilidade de o membro do Conselho formalizar denúncia diretamente no e-Ouv, canal integrado de denúncias do Governo Federal.

A navegação na referida aplicação indica um número pequeno de avaliações de escolas por parte de usuários. Além disso, Relatórios de Monitoramento do PNAE encaminhados pelo FNDE apontam que os responsáveis pelo Programa nos municípios visitados não conhecem o aplicativo. Aspectos como falta de conhecimento técnico dos usuários, dificuldades de acesso à internet, ausência e/ou insuficiência de divulgação dos canais de informação existentes – problemas recorrentes encontrados na realidade da inclusão digital brasileira –, demandam por parte do FNDE um esforço extra na divulgação do sistema, bem como na disseminação de orientações para utilização da ferramenta. Ainda segundo o FNDE, o sistema é voltado para o controle social e desenhado para a comunicação entre os atores locais, não tendo havido extração e tratamento de dados.

A análise dos dados permitiu constatar que a interação dos membros da sociedade no sistema ainda é escassa, tendo em vista a baixa quantidade de usuários e as poucas avaliações existentes. A Tabela 8.3 mostra a distribuição dessas avaliações.

**Tabela 8.4 - Avaliações registradas no ePNAE**

| UF            | Notas |   |   |   |   |    | Total Geral |           |           |           |           |            |            |
|---------------|-------|---|---|---|---|----|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|
|               | 0     | 1 | 2 | 3 | 4 | 5  |             |           |           |           |           |            |            |
| AC            |       |   |   |   |   | 1  | 1           |           |           |           |           |            |            |
| AL            |       |   | 1 |   |   | 1  | 2           |           |           |           |           |            |            |
| AM            |       |   |   | 1 |   | 5  | 6           |           |           |           |           |            |            |
| AP            |       |   |   |   |   | 1  | 1           |           |           |           |           |            |            |
| BA            |       | 4 | 2 | 3 | 1 | 16 | 25          |           |           |           |           |            |            |
| CE            |       | 4 |   |   | 1 | 4  | 9           |           |           |           |           |            |            |
| DF            | 1     | 1 | 1 | 2 | 3 | 12 | 14          |           |           |           |           |            |            |
| ES            |       |   |   |   |   | 1  | 1           |           |           |           |           |            |            |
| GO            |       | 1 | 1 |   | 5 | 9  | 13          |           |           |           |           |            |            |
| MA            |       | 2 |   |   | 1 |    | 3           |           |           |           |           |            |            |
| MG            |       | 1 |   | 2 | 7 | 22 | 32          |           |           |           |           |            |            |
| MS            |       |   |   | 7 | 6 | 4  | 12          |           |           |           |           |            |            |
| MT            |       | 1 | 2 | 1 | 4 | 5  | 13          |           |           |           |           |            |            |
| NULL          |       |   |   | 1 |   |    | 1           |           |           |           |           |            |            |
| <b>Totais</b> |       |   |   |   |   |    | <b>1</b>    | <b>32</b> | <b>22</b> | <b>52</b> | <b>67</b> | <b>301</b> | <b>446</b> |

Fonte: Base de dados disponibilizada pelo FNDE.

Do universo de escolas existentes, somente 446 foram avaliadas. O número de usuários distintos é ainda menor: somente 279 pessoas avaliaram escolas no aplicativo. Dentre os comentários sobre a alimentação escolar, há comentários sobre a qualidade da comida servida, a adequação dos cardápios e a infraestrutura de refeitórios, entre outros.

### 8.5.7 PNAE Monitora

O PNAE Monitora é um sistema utilizado pelos técnicos do FNDE para fiscalização *in loco* nas escolas e nas Entidades Executoras. Apesar do nome do sistema, a atividade realizada é de fiscalização. Nas visitas *in loco*, o sistema possibilita ao técnico seguir um roteiro pré-definido e a aplicação de questionários nas escolas e secretarias/prefeituras. A partir dos resultados das visitas, é possível a consolidação dos dados coletados e a geração de relatório apontando as falhas identificadas.

Os questionários ajudam a aprofundar temas importantes do programa. No entanto, as informações são pontuais e são colhidas apenas quando o município é escolhido para as visitas *in loco*, sendo um recorte da situação no momento da visita, que ocorre após a prestação de contas do município. Adicionalmente, salienta-se que essas visitas são feitas com base em análise de riscos e não por uma amostragem estatística, o que impede inferência estatística dos resultados para o resto do país. Assim, as informações registradas no sistema não permitem o aperfeiçoamento e a correção dos rumos durante a execução do programa, o que confirma o PNAE Monitora como ferramenta de fiscalização do PNAE pelo FNDE e não de monitoramento do programa.

As análises do PNAE Monitora baseiam-se, especialmente, nos dados das visitas realizadas nos municípios, que podem subsidiar a avaliação do Programa. As Tabelas 8.4 e 8.5 e o Quadro 8.5 mostram a composição de dados no sistema.

**Tabela 8.5 - Visitas por Estado**

| UF            | 2018 | 2019 | 2020 | Total Geral | UF | 2018     | 2019       | 2020       | Total Geral |
|---------------|------|------|------|-------------|----|----------|------------|------------|-------------|
| AC            |      |      | 2    | 2           | PB |          | 2          | 1          | 3           |
| AL            |      | 2    | 4    | 6           | PE |          | 3          | 4          | 7           |
| AM            |      | 22   | 24   | 46          | PI |          | 41         | 40         | 81          |
| AP            |      | 2    | 1    | 3           | PR |          | 3          | 11         | 14          |
| BA            |      | 62   | 42   | 104         | RJ |          | 33         | 37         | 70          |
| CE            |      | 23   | 21   | 44          | RN |          | 34         | 27         | 61          |
| ES            |      | 2    | 1    | 3           | RO |          | 1          |            | 1           |
| GO            | 1    | 32   | 31   | 64          | RR |          | 1          | 3          | 4           |
| MA            |      | 3    | 7    | 10          | RS |          | 3          | 11         | 14          |
| MG            |      | 52   | 43   | 95          | SC |          | 3          | 13         | 16          |
| MS            |      |      | 2    | 2           | SE |          | 2          | 2          | 4           |
| MT            |      | 5    | 3    | 8           | SP |          | 51         | 9          | 60          |
| PA            |      | 27   | 26   | 53          | TO |          | 25         | 21         | 46          |
| <b>Totais</b> |      |      |      |             |    | <b>1</b> | <b>434</b> | <b>386</b> | <b>821</b>  |

Fonte: Base de dados disponibilizada pelo FNDE.

**Tabela 8.6 - Situação x Executor da visita**

| Executor    | Concluída | Em andamento | Em atraso | Executada | Não iniciada | Planejada | Total Geral |
|-------------|-----------|--------------|-----------|-----------|--------------|-----------|-------------|
| CECANE UFPI | 51        |              |           | 1         | 1            | 28        | 81          |

|                    |            |          |           |           |            |            |            |
|--------------------|------------|----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|
| CECANE UFG         | 33         |          |           |           | 5          | 25         | 63         |
| CECANE UFRB        | 2          | 17       | 20        |           | 22         | 2          | 63         |
| CECANE UFRN        | 31         |          | 4         |           | 5          | 21         | 61         |
| CECANE UNIFESP     | 58         |          | 1         |           |            | 1          | 60         |
| FNDE               | 27         | 1        | 2         |           | 16         | 8          | 54         |
| CECANE UFPA        | 33         |          | 1         |           |            | 19         | 53         |
| IFSULDEMINAS       | 29         |          | 6         |           | 9          | 8          | 52         |
| CECANE UFT         | 25         |          | 2         |           |            | 19         | 46         |
| CECANE UFAM        | 21         |          | 3         |           | 15         | 7          | 46         |
| CECANE UFC         | 25         |          | 6         |           | 5          | 8          | 44         |
| CECANE UFV         | 21         |          | 1         |           | 5          | 16         | 43         |
| CECANE UFBA        | 2          | 1        | 11        | 2         | 19         | 6          | 41         |
| CECANE UFF         | 28         |          |           |           | 10         | 2          | 40         |
| CECANE UNIRIO      | 12         |          | 5         |           | 6          | 7          | 30         |
| CECANE UFSC        | 3          |          |           |           |            | 13         | 16         |
| CECANE UFPR        | 1          |          | 1         | 3         | 2          | 7          | 14         |
| CECANE UFRGS       |            | 1        | 1         |           | 11         | 1          | 14         |
| <b>Total Geral</b> | <b>402</b> | <b>2</b> | <b>31</b> | <b>57</b> | <b>131</b> | <b>198</b> | <b>821</b> |

Fonte: Base de dados disponibilizada pelo FNDE.

#### Quadro 8.5 – Critérios e Motivação de visitas

| CRITÉRIOS / Motivação  | Qtde |
|--|------|
| <b>EMERGENCIAL</b>   |      |
| Emergencial  | 3    |
| <b>ESTADUAL</b>  |      |
| Estadual   | 30   |
| <b>GESTÃO NEGATIVA</b>   |      |
| Alcançada por demanda(s) oriunda(s) de órgão(s) de controle (CGU, MPF e/ou TCU)  | 187  |
| Alcançada por denúncias formalizadas junto à Ouvidoria deste FNDE  | 103  |
| Apresentem mais de 30% dos recursos repassados na conta específica ao final do exercício (reprogramação de recursos além do previsto na Resolução CD/FNDE n.º 26/2013)   | 171  |
| Monitoradas pela Coordenação de Monitoramento e Avaliação-COMAV, há mais de dois exercícios, e que tenham sido devidamente notificadas, mas que não se pronunciaram quanto às orientações constantes do Relatório de Monitoramento (Revista) | 26   |
| Municípios que apresentem 50% ou mais de sobrepeso ou obesidade na faixa etária de 5 a 10 anos, junto ao Sistema de Vigilância e Alimentação Nutricional-SISVAN  | 44   |
| Não adquiriram gêneros alimentícios da agricultura familiar (0%), conforme registro de dados junto ao Sistema de Gestão de Prestação de Contas - SIGPC   | 351  |
| Prestação de conta não aprovada pelo Conselho de Alimentação Escolar-CAE, junto ao Sistema de Gestão de Conselhos-SIGECON  | 7    |
| Prestação de conta não enviada pelo Conselho de Alimentação Escolar-CAE, por meio do Sistema de Gestão de Conselhos-SIGECON  | 71   |
| <b>GESTÃO POSITIVA</b>   |      |
| Aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar acima do percentual mínimo estabelecido pela legislação vigente (mínimo de 30%)  | 110  |
| Atingimento da meta prevista, para os anos iniciais, no índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)  | 109  |
| Declaração, junto ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), de utilização de recursos próprios destinados à alimentação escolar em percentual equivalente a 50% ou mais dos valores transferidos pelo FNDE    | 40   |
| Na existência de saldo na conta específica ao final do exercício, além do permitido pela legislação (máximo de 30%)  | 119  |
| Prestação de contas aprovada pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE), junto ao Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON) sem nenhuma intercorrência (ressalva ou débitos quantificados)  | 116  |

|  |            |
|--|------------|
| Registro de pelo menos três Ações de Educação Alimentar e Nutricional, junto ao Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) | 106        |
| <b>INDÍGENA</b>  |            |
| NULL   | 1          |
| <b>Total Geral</b>   | <b>821</b> |

Fonte: Base de dados disponibilizada pelo FNDE.

Além dos dados apontados acima, o sistema dispõe de dados sobre datas das visitas, questionários aplicados, relatos da visita, e relatório e conclusões, entre outros., Quanto aos aspectos mais relevantes relacionados às visitas, citados anteriormente, verificou-se na base que os dados se apresentam relativamente completos, com poucos registros nulos ou incorretos.

### 8.5.8 Siope – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

O Siope é um sistema de monitoramento desenvolvido e implementado pelo FNDE para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

As informações detalhadas – registros contábeis – acerca da totalidade dos valores de receitas e de despesas da educação, com a indicação das fontes de financiamento e das etapas de ensino, viabilizam: i) a verificação dos parâmetros constitucionais e legais para a oferta de ensino pelos entes; ii) o estabelecimento de indicadores nacionais para a coordenação da política de educação pelo MEC; iii) a produção de avaliações dos processos e dos resultados; e iv) a transparência necessária para o funcionamento do controle social.

Dado o caráter declaratório do sistema, a exatidão e a fidedignidade das informações prestadas são de responsabilidade dos entes. Isso não exige o FNDE de aplicar controles às coletas, a fim de eliminar as inconsistências esperadas em função do grande volume de dados e da diversidade de atores envolvidos.

Embora existam questionamentos acerca da obrigatoriedade de fornecimento dos dados pelos entes subnacionais ao FNDE, o Siope permite gerar uma imagem bastante completa dos recursos aplicados em educação pelo país. Acerca da consistência desses dados, auditoria em andamento na CGU propôs aplicação de testes nas bases, a fim de verificar eventual necessidade de reforço nos controles do FNDE na coleta.

### 8.5.9 Simec – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – Módulo PAR (Cadastro de Nutricionistas)

De acordo com a Resolução CD/FNDE nº 06/2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE, a coordenação técnica das ações de alimentação e nutrição, no âmbito da Secretaria de Educação, da Prefeitura Municipal e da escola federal, deve ser realizada por nutricionista Responsável Técnico, lotado no setor de alimentação e regularizado junto

ao respectivo Conselho Regional de Nutricionistas. Além disso, Resolução do Conselho Nacional de Nutricionistas estabelece parâmetros numéricos mínimos de profissionais para a educação básica.

Nesse sentido, o Módulo PAR do Simec é utilizado para extrair informações e realizar o monitoramento do cadastro de nutricionistas no âmbito do PNAE. Os dados são inseridos pelos gestores do PAR e respectivos nutricionistas cadastrados no sistema. Como dito anteriormente, está sendo desenvolvido um módulo de cadastro de nutricionistas no Sigpnae para substituir as relações constantes do Módulo PAR, o que contribuirá para a gestão de dados, tendo em vista que hoje esses dados são geridos pelo MEC.

Dentre os dados relevantes disponíveis destacam-se:

- Dados pessoais dos nutricionistas:
  - Nome;
  - Telefone;
  - Endereço;
  - E-mail;
  - Licença.
  
- Dados do vínculo dos nutricionistas:
  - Município;
  - Datas de início e fim do vínculo;
  - Tipo de vínculo (responsável técnico, quadro técnico);
  - Pendências.

A base de dados do cadastro de nutricionistas não possui todos esses dados preenchidos. Verificou-se a ausência de dados de licença e de datas relacionadas com a vinculação do profissional à entidade, além de e-mail e telefone de contato, o que compromete o monitoramento da gestão das ações de alimentação e nutrição no âmbito das entidades receptoras de recursos do programa.

#### **8.5.10 SiGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas**

Conforme disposto no art. 70 da Constituição Federal de 1988, o dever de prestar contas é uma atividade inerente a qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

A prestação de contas anual, ao FNDE, do total de recursos recebidos à conta do PNAE deve ser realizada por meio do SiGPC, sistema desenvolvido pela Autarquia para processamento online das fases relacionadas ao rito de prestação de contas dos recursos repassados. Os gestores responsáveis pela execução dos recursos devem apresentar uma série de informações relacionadas às execuções física e financeira, dentre as quais as aquisições de gêneros alimentícios, os fornecedores contratados, os valores pagos e as quantidades adquiridas. Cabe ao CAE, como dito acima, analisar a

prestação de contas do gestor, a partir dos dados informados no Sistema, e emitir o Parecer Conclusivo no Sigecon.

Os dados inseridos no SiGPC são utilizados para análise técnica e financeira das prestações de contas. Recentemente, o FNDE firmou acordo de cooperação técnica com a CGU para desenvolver o projeto Malha Fina, cuja finalidade é implementar um novo processo de análise das prestações de contas recebidas pela Autarquia, com utilização de técnicas de ciência de dados e inteligência artificial. Destaca-se ainda que, no âmbito do acompanhamento *in loco* realizado pelo FNDE, os dados da execução física são utilizados como critérios de gestão positiva e negativa para a escolha dos municípios que serão submetidos às visitas de seus técnicos.

Uma das razões para a criação do SigPC seria a possibilidade de processamento automático das análises técnica e financeira, mas essa funcionalidade ainda não foi, de fato, implementada. Conforme dito anteriormente, entretanto, o FNDE está buscando aprimorar o processo de análise de prestações de contas com a utilização de ciência de dados e inteligência artificial.

Em que pese o SigPC ser um sistema de prestação de contas, é o sistema que contém mais dados de execução do PNAE, tornando-se também o mais utilizado para fornecer informações sobre o Programa. Salienta-se que os dados são informados pelos gestores locais apenas no momento da prestação de contas e somente são utilizados pelo FNDE após a execução anual do Programa.

Por fim, deve-se destacar que, considerando a capacidade da Autarquia de analisar as prestações de contas em relação ao volume recebido anualmente, atualmente há um grande passivo de prestações de contas pendentes de análise no sistema.

Dentre os dados relevantes disponíveis, destacam-se:

- Concessão
  - Tipo;
  - Programa;
  - Ano;
  - UF;
  - Entidade;
  - Vigência;
  - Situação.
- Fase e situação da Prestação de Contas;
- Dados da Entidade;
  - Endereço;
  - Responsável;
  - CPF;
  - E-mail.
- Despesa

- Licitações;
  - Fornecedores;
  - Documentos de despesa;
  - Pagamentos;
- Execução Física
    - Questionário da execução física;
    - Alunos e dias atendidos;
    - Número de refeições servidas;

De acordo com os dados disponíveis na base de dados do SiGPC, entre os anos de 2011 e 2018, 5.604 entidades executoras diferentes receberam repasses do FNDE para alimentação escolar. A quantidade de repasses por ano é apresentada na Tabela 8.6.

**Tabela 8.6** – Quantidade de entidades executoras por ano

| Situação da Concessão / Ano | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         | Total Geral   |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Adimplente                  | 5.278        | 5.266        | 5.404        | 5.384        | 5.388        | 5.371        | 5.484        | 5.502        | 43.077        |
| Cancelado                   | 1            |              |              |              |              |              |              |              | 1             |
| Concluída                   | 85           | 103          | 93           | 105          | 106          | 73           | 55           | 17           | 637           |
| Excluída                    | 1            | 2            | 1            |              |              | 1            |              |              | 5             |
| Inadimplente                | 176          | 182          | 76           | 87           | 91           | 138          | 44           | 68           | 862           |
| <b>Total Geral</b>          | <b>5.541</b> | <b>5.553</b> | <b>5.574</b> | <b>5.576</b> | <b>5.585</b> | <b>5.583</b> | <b>5.583</b> | <b>5.587</b> | <b>44.582</b> |

Fonte: Base de dados disponibilizada pelo FNDE.

Já na Tabela 8.7, é possível observar a distribuição da situação das prestações de contas relacionadas às concessões da tabela anterior. Os dados indicam que 94% das prestações de contas do programa entre os anos de 2011 e 2018 estão aguardando análise.

**Tabela 8.7** – Situação das prestações de contas

| Situação da Prestação de Contas / Ano | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | Total Geral |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------|
| Aguardando Análise                    | 5.075 | 5.023 | 5.144 | 5.060 | 5.071 | 5.025 | 5.269 | 5.292 | 40.959      |
| Aguardando Análise Técnica            | 127   | 142   | 92    | 96    | 113   | 210   | 65    | 142   | 987         |
| Aprovada com Ressalva                 | 85    | 103   | 92    | 104   | 104   | 73    | 54    | 17    | 632         |
| Em Análise Financeira                 | 42    | 54    | 67    | 93    | 97    | 105   | 91    | 20    | 569         |
| Em Análise Técnica                    | 45    | 42    | 100   | 104   | 112   | 40    | 51    | 11    | 505         |
| Omisso                                | 94    | 95    | 9     | 8     | 21    | 68    | 13    | 27    | 335         |
| Aprovação parcial com ressalva        | 49    | 50    | 60    | 67    | 51    | 33    | 19    | 2     | 331         |
| Não Enviada                           | 3     | 18    | 7     | 34    | 7     | 8     | 12    | 26    | 115         |
| Enviada ao Controle Social            | 8     | 15    | 1     | 7     | 4     | 9     | 6     | 29    | 79          |

|  |              |              |              |              |              |              |              |              |               |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Decurso de Prazo de Notificação                      | 6            | 5            | 1            | 1            | 3            | 4            | 1            | 7            | 28            |
| Notificada por Omissão                               |              |              |              |              |              | 1            |              | 13           | 14            |
| Não Aprovada   | 3            | 2            |              | 1            | 2            | 3            | 2            |              | 13            |
| Sem Valor a Comprovar                                | 2            | 2            | 1            |              |              | 1            |              |              | 6             |
| NULL*  |              | 1            |              | 1            |              | 2            |              | 1            | 5             |
| Aprovação parcial                                    | 1            | 1            |              |              |              |              |              |              | 2             |
| Notificada por Ocorrência                            | 1            |              |              |              |              |              |              |              | 1             |
| Reprovada (§ 2º, art. 3º da Resolução CD/FNDE 22/14) |              |              |              |              |              | 1            |              |              | 1             |
| <b>Total Geral</b>                                   | <b>5.541</b> | <b>5.553</b> | <b>5.574</b> | <b>5.576</b> | <b>5.585</b> | <b>5.583</b> | <b>5.583</b> | <b>5.587</b> | <b>44.582</b> |

Fonte: SIGPC

O SiGPC permite, ainda, o cadastro dos procedimentos licitatórios realizados pelas entidades executoras. A Tabela 8.8 mostra os tipos de procedimentos licitatórios vinculados às concessões realizadas entre 2011 e 2018.

**Tabela 8.8 – Tipos de Procedimentos no SiGPC**

| Tipos  | Quantidade     |
|--|----------------|
| Outros                                       | 304.506        |
| Dispensa de Licitação                        | 289.303        |
| Pregão, Lei n 10.520/2002                    | 273.561        |
| Licitação, Lei nº 8.666/1993                 | 129.202        |
| Inexigibilidade previstos na Lei 8.666/93    | 63.951         |
| Chamada Publica, Art. 14, Lei nº 11.947/2009 | 60.745         |
| Adesão a Ata de Registro de Preços           | 18.278         |
| NULL   | 11.461         |
| Execução Direta                              | 2.188          |
| (vazio)                                      | 4              |
| Adesão a Ata de Registro de Preços (FNDE)    | 2              |
| <b>Total Geral</b>                           | <b>629.071</b> |

Fonte: Sigpc

Como indicado na tabela, nos tipos de procedimentos há uma grande quantidade de registros vazios (NULL) e de itens assinalados como “Outros”. Além disso, dados como data de abertura do procedimento, número do processo, quantidade de fornecedores participantes, entre outros, também são frequentemente negligenciados nos registros do sistema. Isso ocorre porque o registro completo dos dados dos certames não é obrigatório, ocasionando uma importante lacuna de dados no sistema.

Na análise dos dados de documentos de despesa relacionados às concessões realizadas entre 2011 e 2018, foram encontrados 9.352.851 registros de documentos de despesa distintos relacionados com o PNAE no SiGPC. A Tabela 8.9 apresenta a distribuição desses documentos entre os anos de 2011 e 2018.

**Tabela 8.9 – Documentos de despesa, 2011-2018**

| Ano da Concessão   | Quantidade de documentos |
|--------------------|--------------------------|
| 2011               | 65                       |
| 2012               | 0                        |
| 2013               | 1.541.657                |
| 2014               | 1.577.039                |
| 2015               | 1.593.256                |
| 2016               | 1.603.894                |
| 2017               | 1.426.174                |
| 2018               | 1.610.766                |
| <b>Total Geral</b> | <b>9.352.851</b>         |

Fonte: Base de dados disponibilizada pelo FNDE.

Na Tabela 8.10, são apresentados os tipos de documentos de despesa registrados no sistema. Ressalta-se que, em 2011 e 2012, a quase totalidade das concessões não contém registros de documentos de despesa. Nota-se que também há documentos de despesa registrados em uma classificação genérica, “Outros”, porém em quantidade baixa se comparada ao total.

**Tabela 8.10 – Tipos de documentos de despesa registrados no Sigpc**

| Tipos                                 | 2011      | 2012     | 2013             | 2014             | 2015             | 2016             | 2017             | 2018             | Total Geral      |
|---------------------------------------|-----------|----------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Nota Fiscal Eletrônica                | 3         |          | 1.068.598        | 1.141.846        | 1.137.089        | 1.205.875        | 1.102.049        | 1.154.742        | 6.810.202        |
| Nota Fiscal Produtor Rural            | 5         |          | 221.100          | 174.321          | 196.318          | 140.432          | 98.493           | 237.011          | 1.067.680        |
| Nota Fiscal Avulsa                    | 57        |          | 123.743          | 139.619          | 139.636          | 137.887          | 134.231          | 139.317          | 814.490          |
| Outros                                |           |          | 6.297            | 10.824           | 7.057            | 5.143            | 4.009            | 3.484            | 36.814           |
| Guia de Bem Produzido ou Equivalente  |           |          | 35               | 1.166            | 1.738            | 1.470            | 807              | 1.020            | 6.236            |
| Recibo de Pagamento de Autônomo (RPA) |           |          | 1.180            | 943              | 953              | 709              | 429              | 830              | 5.044            |
| Folha de Pagamento                    |           |          |                  | 22               | 78               | 102              | 76               | 16               | 294              |
| NULL                                  | 0         | 0        | 0                | 0                | 0                | 0                | 0                | 0                | 0                |
| <b>Total Geral</b>                    | <b>65</b> | <b>0</b> | <b>1.541.657</b> | <b>1.577.039</b> | <b>1.593.256</b> | <b>1.603.894</b> | <b>1.426.174</b> | <b>1.610.766</b> | <b>9.352.851</b> |

Fonte: Base de dados disponibilizada pelo FNDE.

Uma análise mais aprofundada dos tipos de documentos de despesa permite a constatação de lacunas de dados no sistema. Do total de notas fiscais eletrônicas registradas, aproximadamente 70% não têm dados da chave de acesso, número único que otimiza a gestão fiscal. Além disso, não há registro da Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP em cerca de 30% das despesas executadas na condição de agricultura familiar. Ainda, é possível observar documentos com valores preenchidos claramente incorretos, apesar de representarem uma parcela bem pequena do total de documentos registrados no sistema. Ressalta-se que os dados dos fornecedores, como nome e CNPJ, estão completos.

Na base de dados do sistema, não foi possível encontrar os dados de execução física relacionados à quantidade de refeições servidas nas escolas durante o exercício. Entretanto, na versão web do sistema, disponibilizada para acesso público, é possível identificar um campo específico para visualização desses dados. A pesquisa de uma amostra aleatória simples de cinco prestações de contas trouxe os resultados indicados na Tabela 8.11.

**Tabela 8.11**– Registro da Execução Física no SiGPC - Acesso Público

| Município                           | Registro                  | Modalidade de Ensino |            |             |
|-------------------------------------|---------------------------|----------------------|------------|-------------|
|                                     |                           | Creche               | Pré-Escola | Fundamental |
| <b>Novo Santo Antônio/MT (2018)</b> | Total de Alunos Atendidos | 44                   | 71         | 323         |
|                                     | Nº de Dias Atendidos      | 200                  | 200        | 200         |
|                                     | Nº de Refeições Servidas  | 8800                 | 28400      | 129200      |
| <b>Filadelfia/BA (2018)</b>         | Total de Alunos Atendidos | 228                  | 496        | 1.679       |
|                                     | Nº de Dias Atendidos      | 200                  | 200        | 200         |
|                                     | Nº de Refeições Servidas  | 0                    | 0          | 0           |
| <b>Ladario/MS (2017)</b>            | Total de Alunos Atendidos | 508                  | 536        | 1.337       |
|                                     | Nº de Dias Atendidos      | 200                  | 200        | 200         |
|                                     | Nº de Refeições Servidas  | 4                    | 1          | 1           |
| <b>Fortaleza dos Valos (2017)</b>   | Total de Alunos Atendidos | 97                   | 108        | 296         |
|                                     | Nº de Dias Atendidos      | 213                  | 200        | 200         |
|                                     | Nº de Refeições Servidas  | 32.547               | 18.825     | 53.375      |
| <b>Tururu/CE (2016)</b>             | Total de Alunos Atendidos | 192                  | 461        | 2.400       |
|                                     | Nº de Dias Atendidos      | 200                  | 200        | 200         |

---

|                          |        |        |         |
|--------------------------|--------|--------|---------|
| Nº de Refeições Servidas | 38.400 | 92.200 | 480.000 |
|--------------------------|--------|--------|---------|

---

Fonte: SIGPC Acesso Público ([https://www.fnde.gov.br/fnde\\_sistemas/sigpc-acesso-publico](https://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/sigpc-acesso-publico)), acessado em 09/12/2020.

A análise do registro da execução física dessas prestações de contas aponta que os dados do sistema não refletem a quantidade de refeições efetivamente servidas. Quando não trazem valores irrealistas, os dados do campo de refeições servidas são resultado da simples multiplicação do número de alunos registrados em determinado município, por modalidade de ensino, pelo número de dias atendidos. Assim, esses dados não apresentam fidedignidade para serem usados no monitoramento do fornecimento de alimentação escolar.

## 8.6 Considerações Finais

A avaliação do Programa, juntamente com o monitoramento e o controle social, possui a capacidade potencial de aprimorar a gestão, ajudando a promover ajustes na política pública com o intuito de fazer com que ela atinja os seus objetivos. Esses são elementos essenciais à discussão sobre a profissionalização da gestão pública, que se torna ainda mais importante em momentos de crise fiscal. A indisponibilidade de informações sobre a alimentação escolar não deve ser entendida como uma mera formalidade descumprida pela gestão do FNDE, mas como uma causa importante para a ocorrência de desperdícios e de fraudes na aplicação de recursos pelos entes subnacionais.

Quanto ao monitoramento, foram identificadas diversas circunstâncias que comprometem a qualidade das informações produzidas. Primeiramente, não restou evidente que o MEC e o FNDE, em suas respectivas competências, tenham explícitas as suas necessidades de informação para as atividades de monitoramento e avaliação da alimentação escolar e do PNAE. Além disso, observa-se um desalinhamento entre as atividades de monitoramento, de avaliação, de prestação de contas e de fiscalização, com forte preponderância das duas últimas. Por fim, os dados dos sistemas SIMEC, Sigecon e Sigpc apresentam, em níveis distintos, inconsistências importantes em suas bases.

A construção de um plano estruturado de monitoramento, incluindo a rede federal de ensino, passa pela apropriação do modelo lógico do programa e pela elaboração de indicadores, devendo ser seguida por uma reavaliação dos sistemas informatizados de armazenamento e tratamento de dados que atualmente servem ao PNAE. Uma ação governamental como o PNAE só pode ser monitorada com regularidade, abrangência e profundidade com o auxílio de um sistema informatizado que seja ágil e que forneça a possibilidade de extração de relatórios atualizados com informações suficientes para a tomada de decisão.

O sistema informatizado deve, inclusive, permitir a interação com outras bases de dados existentes em outros órgãos, como os que abrigam informações sobre o Censo Escolar, o Censo Demográfico Nacional, as Pesquisas Nacionais por Amostra de

Domicílio – PNAD, o Censo Agropecuário, o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar – CAF e o Sistema de Vigilância e Alimentação Nutricional – SISVAN, entre outros.

Nesse sentido, a Autarquia informou a existência do projeto para a criação do Sigpnae, que, como vimos, visa centralizar todos os dados referentes à execução do PNAE pela EEx, possibilitando a extração de relatórios sobre uma gama ampla de ações. Com a perspectiva de convergência tecnológica, o sistema englobaria as funcionalidades dos diversos sistemas corporativos do programa em um só.

Quanto à avaliação, a Autarquia não demonstra a existência de um modelo de avaliação institucionalizado que seja baseado em planejamento das ações, inclua indicadores, critérios e procedimentos normatizados, defina a periodicidade de execução e preveja a apropriação do resultado avaliativo para o aprimoramento da política. As avaliações são pontuais e episódicas, insuficientes para aferir o progresso do atingimento dos principais objetivos do programa e verificar os seus resultados e impactos. Os indicadores e metas apresentados não são suficientes para avaliar os resultados obtidos e a apropriação dos resultados das pesquisas avaliativas para a disseminação do conhecimento e a tomada de decisão é rara.

No entanto, o gestor tem demonstrado esforço no sentido de aprimorar a gestão do Programa – por meio, por exemplo, da contratação de consultorias –, destacando-se a previsão de revisar o quadro lógico de avaliação e planejamento estratégico e de propor indicadores e procedimentos padronizados (Manual Técnico), com vistas a suprir a necessidade de normatização do processo de avaliação. Tais ações convergem para aprimorar, estruturar e institucionalizar o modelo de avaliação do PNAE. Salienta-se, porém, que os produtos elaborados devem ser efetivamente utilizados pelo FNDE na tomada de decisão sobre a condução da política.

Em relação ao controle social, verifica-se que os problemas apontados pelos órgãos de fiscalização e controle, sejam eles internos ou externos, são recorrentes no tempo e incidem em todo o país. Destacam-se, em resumo: i) ausência ou falhas relativas à constituição e/ou à composição dos conselhos; ii) ausência ou atuação insatisfatória dos conselhos frente às exigências normativas; iii) falta de capacitação e baixa participação ou desinteresse por parte dos membros do conselho; e iv) inexistência de instalações e/ou de equipamentos necessários para o seu funcionamento.

O fortalecimento do controle social deve privilegiar a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação das políticas públicas, viabilizando cada vez mais o exercício do papel do cidadão brasileiro no acompanhamento da aplicação dos recursos executados pelos governos. Nesse sentido, é primordial a disponibilização, em transparência ativa, das informações gerenciais produzidas pelo MEC e pelo FNDE a partir de suas rotinas de monitoramento e de avaliação. Também é fundamental a melhoria na estruturação dos CAE para que os conselhos possam melhor desempenhar suas atribuições, destacando-se a realização permanente de capacitação dos membros, a adequação das estruturas físicas – local apropriado, meios de locomoção – e a disponibilização de suporte humano para o bom desempenho de suas atividades.

## 9 Interfaces entre alimentação escolar e agricultura familiar

Em 2009, o PNAE passou por uma das reformulações mais significativas de sua história, que culminou na promulgação da Lei nº 11.947, complementada pela Resolução do CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009. Entre as diretrizes instituídas pelo novo arcabouço legal está a obrigatoriedade de os entes federativos destinarem uma parcela de no mínimo 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, conforme descrito no artigo 14 da lei.

O segmento socioprodutivo da agricultura familiar representa um amplo contingente de trabalhadores brasileiros que guardam entre si significativas especificidades associadas ao contexto territorial no qual se inserem (Silva, 2016). A Lei nº 11.326/2006, conhecida como Lei da Agricultura Familiar, estabelece os princípios de caracterização desse público, considerando como agricultor familiar aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: i) não detenha área maior do que quatro módulos fiscais; ii) utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades do seu estabelecimento; iii) tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento; e iv) dirija seu estabelecimento com sua família.

Com a imposição da nova regra de compra prevista pela Lei nº 11.947/2009, o PNAE abriu um canal de acesso bastante atrativo ao mercado institucional de alimentos a um público historicamente excluído desse processo, por meio da adoção de processos licitatórios simplificados, como as chamadas públicas. Com isso, o programa passou a compor um rol de políticas públicas federais voltadas à agricultura familiar em todo o território nacional, a exemplo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - Pnater e do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, apenas para citar os principais (Grisa e Schneider, 2014; Sambuichi, 2019; Silva, 2014b; Valadares *et al.*, 2019; Valadares *et al.*, 2020).

No entanto, a efetivação dessa regra não esteve isenta de tensões e dificuldades. As unidades federativas precisaram se adaptar ao longo do tempo para absorver em seus processos administrativos as novas sistemáticas de compra estabelecidas em lei. Esse processo de aprendizado é refletido na participação da agricultura familiar nas compras públicas do PNAE. Embora os dados oficiais indiquem que a média nacional ainda não atingiu o mínimo previsto de 30% dos repasses do FNDE, é possível perceber um aumento gradativo ao longo dos anos. Enquanto em 2010, primeiro ano de vigência da lei, essa média foi de apenas 4,9%, desde 2015 ela supera o patamar dos 20%, o que representa algo próximo a R\$ 1 bilhão negociados diretamente com agricultores familiares e suas organizações coletivas.

Essa interface entre alimentação escolar e agricultura familiar propiciada pela Lei nº 11.947/2009 pode ser problematizada sob uma miríade de dimensões, dado o caráter intersetorial que caracteriza tanto o PNAE – cuja importância vai além do setor educacional, envolvendo também as áreas de saúde e assistência social, entre outras –

quanto o próprio público dos agricultores familiares – considerando sua relevância para a discussão de temas como segurança alimentar e nutricional, meio ambiente e geração de trabalho e renda. É razoável supor que essa maior complexidade institucional imposta ao programa tenha despertado o interesse de novos pesquisadores em distintos campos de conhecimento científico.

Nessa perspectiva, a presente seção visa justamente analisar a produção de pesquisas que tratem da relação entre alimentação escolar e agricultura familiar no Brasil, antes e após a Lei nº 11.947/2009. Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliométrica com o objetivo de fazer um enquadramento analítico sobre como esses termos têm sido abordados na literatura, averiguando a diversidade de problematizações e interpretações possíveis que a interface entre eles suscita.

O caminho metodológico escolhido está dividido em duas partes. Na seção 9.1 é realizado um levantamento bibliométrico no intuito de traçar um panorama quantitativo da produção de interesse. As pesquisas selecionadas são apresentadas levando-se em conta seus períodos de publicação, áreas de conhecimento, canais de divulgação, abordagens metodológicas e palavras-chave mais utilizadas. A coleta dos dados obedeceu à seguinte ordem: i) busca de todos os artigos publicados nas bases escolhidas que tratem sobre alimentação escolar ou PNAE; e ii) verificação, dentre as publicações identificadas, daquelas que possuíam em seu eixo analítico alguma interface com a temática da agricultura familiar. Na seção 9.2, realiza-se uma categorização temática de todos os trabalhos selecionados, visando identificar os principais assuntos enfatizados, para em seguida destacar as evidências gerais encontradas – sistematizadas a partir de uma revisão qualitativa de seu conteúdo bibliográfico. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

### **9.1 Panorama da produção acadêmica sobre alimentação escolar e agricultura familiar no Brasil**

A pesquisa bibliométrica tem como função contribuir para uma avaliação quantitativa de um fluxo de informações bibliográficas. Através de seu uso é possível traçar o estado da arte da produção científica sobre um determinado tema em um dado recorte temporal, destacando padrões e tendências utilizados pelos autores dedicados ao assunto para a geração de indicadores e tabulações estatísticas que auxiliem no tratamento das informações (Araújo, 2006). As técnicas de bibliometria permitem diversas formas de aplicação, a depender dos interesses específicos de pesquisa, e seu uso tem sido cada vez mais recorrente em todas as grandes áreas do conhecimento, inclusive em avaliações sobre questões de intervenção estatal (Mendes, 2019; Silva, 2018; Stucker, Perrone e Medeiros, 2020; Vieira, 2019).

Para este trabalho, realizou-se um levantamento bibliométrico sobre a produção científica que aborda a temática da alimentação escolar no Brasil em periódicos indexados de dois portais de acesso livre na internet: o *Scientific Periodicals Eletronic Library* (Spell) e o *Scientific Electronic Library Online* (SciELO). A seleção inicial de artigos se deu com base nos descritores *alimentação escolar* “ou” *PNAE*, contidos no assunto – título, palavras-chave ou resumo –, em periódicos revisados por pares,

independentemente da área de conhecimento.<sup>56</sup> Em termos de abrangência temporal, as publicações encontradas se situam entre 1974, ano do primeiro artigo identificado, e 2019, ano limite estipulado para a pesquisa.

**Quadro 9-1** - Critérios iniciais de busca para pesquisa bibliométrica

| <b>Critério</b>      | <b>Descrição</b>                       |
|----------------------|--|
| Elemento de busca    | Alimentação escolar “ou” PNAE          |
| Tipo de publicação   | Periódico indexado, revisado por pares |
| Inserção da busca    | Título; resumo; palavras-chave         |
| Área de conhecimento | Irrestrito                             |
| Abrangência temporal | 1974 a 2019                            |

Elaboração própria (IPEA).

Nessa primeira rodada de buscas foram identificados 272 artigos completos, já descontadas as duplicidades e descartadas outras publicações na forma de ensaios e resenhas. A partir desse total, foi realizado um segundo filtro de busca, verificando-se, por meio dos campos título, resumo e palavras-chave, quais artigos abordam de alguma forma a temática da produção agrícola familiar – agricultura familiar, produção local, produção regional, pequena produção agrícola e outros temas associados – em conexão com a questão da alimentação escolar. Ao fim, foram selecionados 77 artigos para a análise bibliométrica pretendida.

Uma primeira observação relevante, ancorada na distribuição temporal dessas publicações, é que a reformulação do PNAE ocorrida com a Lei nº 11.947/2009 impactou diretamente na diversificação e expansão do interesse dos pesquisadores sobre o programa. Isso pode ser constatado de duas formas. Primeiramente, basta ver a participação relativa dos artigos sobre o PNAE que abordam de alguma forma a questão da produção agrícola familiar para o fornecimento de gêneros alimentícios ao longo do tempo, considerando-se o universo inicial de artigos identificados (n = 272). Enquanto, até o ano de 2009, apenas 9,3% das publicações encontradas apresentavam alguma associação analítica com a questão da agricultura familiar, entre os anos de 2010 e 2019 esse percentual subiu para 32,9%. No geral, considerando-se todo o horizonte temporal da pesquisa, 28,3% dos artigos identificados sobre a temática da alimentação escolar estão de alguma maneira associados ao tema da agricultura familiar e das compras localizadas de alimentos. Esses números estão expostos na Tabela 9.1.

O segundo ponto a destacar, em relação ao aumento de interesse de pesquisa sobre o tema da alimentação escolar após a Lei nº 11.947/2009, é a diversificação dos

<sup>56</sup> Optou-se por não expandir a análise para outras formas de divulgação científica, como teses e dissertações, e também anais de congressos, por se entender que esses trabalhos geralmente levam à publicação em periódicos científicos, o que poderia levar a sobreposições e duplas contagens.

canais de publicação quanto às áreas de conhecimento cobertas pelos respectivos periódicos, entre as quais encontram-se economia, sociologia, administração, geografia gestão pública e extensão rural, além de periódicos de caráter multidisciplinar. Tomando como base os 77 artigos filtrados para a análise bibliométrica, foi possível identificar 22 periódicos diferentes, sendo que os dois principais são das áreas de ciências da nutrição e saúde, conforme demonstra a Tabela 9.2. Todos os textos identificados são listados nas referências finais.

**Tabela 9.1** - Distribuição temporal dos artigos identificados para a pesquisa bibliométrica

| Períodos  | (a) Total inicial de artigos identificados | (b) Artigos com a temática da agricultura familiar | % de artigos sobre agricultura familiar (a / b) |
|-----------|--|--|---|
| 1974-1999 | 24   | 1  | 4,2   |
| 2000-2009 | 30   | 4  | 13,3  |
| 2010      | 11   | 1  | 9,1   |
| 2011      | 14   | 2  | 14,3  |
| 2012      | 17   | 3  | 17,6  |
| 2013      | 35   | 10   | 28,6  |
| 2014      | 22   | 9  | 40,9  |
| 2015      | 20   | 8  | 40,0  |
| 2016      | 19   | 5  | 26,3  |
| 2017      | 24   | 9  | 37,5  |
| 2018      | 24   | 7  | 29,2  |
| 2019      | 32   | 18   | 56,3  |
| Até 2009  | 54   | 5  | <b>9,3</b>                                      |
| Pós 2009  | 218  | 72   | <b>33,0</b>                                     |
| Total     | 272  | 77   | <b>28,3</b>                                     |

Elaboração própria (IPEA).

**Tabela 9.2** - Principais periódicos identificados por número de artigos selecionado

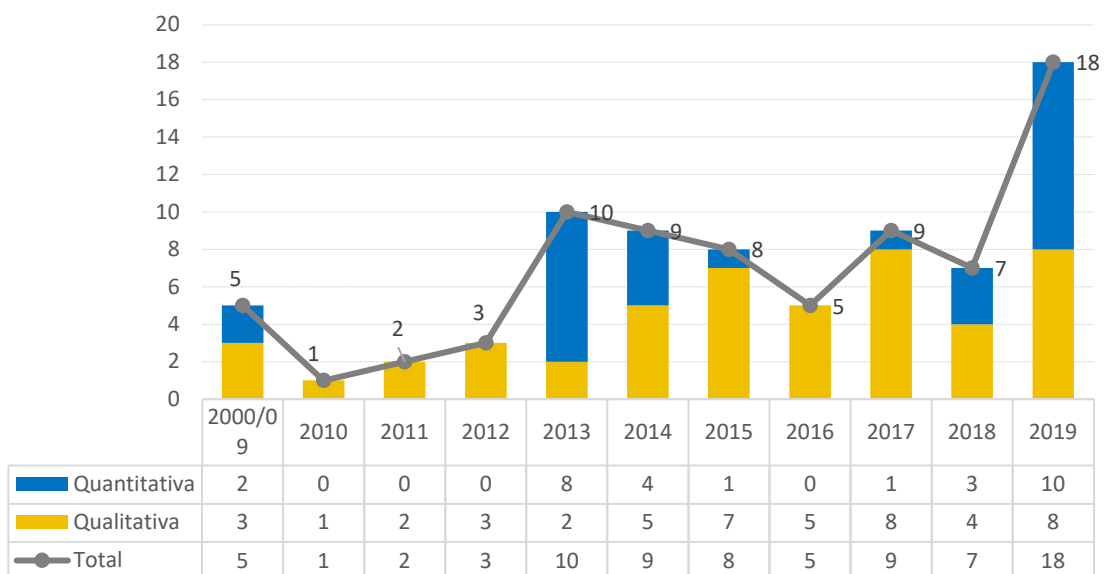
| Periódico <sup>57</sup>                | Total de artigos selecionados |
|--|-------------------------------|
| Revista de Nutrição                    | 17                            |
| Revista Ciência e Saúde Coletiva       | 13                            |
| Revista de Economia e Sociologia Rural | 9                             |
| Revista Redes                          | 9                             |
| Revista Ciência Rural                  | 4                             |
| Cadernos de Saúde Pública              | 3                             |
| Revista Desenvolvimento em Questão     | 3                             |
| Revista Espacios                       | 3                             |

<sup>57</sup> Outros doze periódicos tiveram um artigo selecionado: Cadernos Gestão Pública e Cidadania; Revista Brasileira Epidemiologia; Revista de Ciências Agrárias; Revista de Ciências Agrárias; Revista de Extensão e Estudos Rurais; Revista Estudo e Debate; Revista Geografia; Revista Gestão e Desenvolvimento em Contexto; Revista Gestão e Planejamento; Revista Gestão e Sociedade; Revista Planejamento e Políticas Públicas; Revista Saúde Pública; Revista Segurança Alimentar e Nutricional.

Elaboração própria (IPEA).

Para a análise conjunta dos artigos selecionados, buscou-se caracterizá-los inicialmente de acordo com as abordagens metodológicas adotadas por seus autores, dividindo as pesquisas entre as de abordagem predominantemente qualitativa e as de abordagem quantitativa. Conforme observado, a maioria das pesquisas parte de análises de natureza qualitativa – 48 (62,3% do total) –, enquanto 29 (37,7%) optam por uma abordagem quantitativa.<sup>58</sup> O Gráfico 9.1 apresenta a evolução dessas publicações ao longo do tempo.

**Gráfico 9.1** - Evolução da produção bibliográfica sobre agricultura familiar identificada por tipo de abordagem metodológica



Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração própria (IPEA).

Entre os artigos com abordagem qualitativa, predominam aqueles baseados em estudos de caso – de caráter exploratório, descritivo ou comparados. Esses estudos visam, de maneira geral, analisar aspectos diversificados da operacionalidade da Lei nº 11.947/2009 a partir de realidades territoriais específicas – sobretudo em entes municipais –, seja para captar e descrever a dinâmica processual do PNAE, seja para enfatizar elementos particulares e inovadores presentes nos recortes territoriais escolhidos. Quanto aos artigos com abordagem quantitativa, a maioria envolveu inferências estatísticas a partir de tabulações de dados primários – *survey* – e secundários, baseados sobretudo em dados orçamentários do PNAE, dados

Algumas pesquisas bibliométricas, ao analisarem as abordagens utilizadas, incluem também uma categoria “mista”, entre a qualitativa e a quantitativa. Contudo, decidiu-se aqui por classificar cada artigo apenas com essas duas possibilidades, de acordo com a abordagem predominante utilizada pelos autores.

administrativos fornecidos ao FNDE e aos CAEs, e levantamentos específicos junto a gestores, funcionários escolares e representantes das organizações de agricultores familiares<sup>59</sup>.

Outro ponto importante da análise do material selecionado diz respeito ao conteúdo e à frequência das palavras-chave listadas em cada texto. Foram identificadas 89 palavras-chave diferentes no conjunto dos artigos, sendo que as duas que aparecem mais vezes são justamente ‘alimentação escolar’, com 46 indicações, e ‘agricultura familiar’, com 39 – ou seja, em 59,7% e em 50,6% dos textos selecionados, respectivamente. A Tabela 9.3 lista todas as palavras-chave de maior frequência – com pelo menos cinco aparições. É possível perceber como os temas se interconectam, sobretudo aqueles que ganharam maior relevância no âmbito do PNAE após a Lei nº 11.947/2009.

**Tabela 9.3** - Principais palavras-chave identificadas por número de artigos selecionados

| Palavras-chave                                  | Total | %    |
|---|-------|------|
| Alimentação escolar                             | 46    | 59,7 |
| Agricultura familiar                            | 39    | 50,6 |
| Políticas Públicas                              | 25    | 32,5 |
| Segurança alimentar e nutricional               | 18    | 23,4 |
| Programas e políticas de nutrição e alimentação | 12    | 15,6 |
| Desenvolvimento rural                           | 8     | 10,4 |
| Alimentos orgânicos                             | 5     | 6,5  |
| Desenvolvimento local                           | 5     | 6,5  |
| Mercados institucionais                         | 5     | 6,5  |
| Abastecimento de alimentos                      | 5     | 6,5  |
| Cooperativismo                                  | 5     | 6,5  |

Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração própria (IPEA).

Por fim, foram verificados os termos mais influentes conforme sua utilização nos resumos dos trabalhos selecionados. As palavras mais recorrentes estão destacadas visualmente na forma de uma “nuvem de palavras”, que mostra seus agrupamentos em tamanhos diversificados, de acordo com a frequência com que ocorrem no *corpus* textual utilizado. Conforme pode ser observado na Figura 9.1, os termos que aparecem com maior frequência na nuvem são bastante similares às principais palavras-chave listadas na Tabela anterior. Esses termos, portanto, podem ser compreendidos como elementos norteadores do conjunto de pesquisas selecionadas para este estudo.

<sup>59</sup> Nenhuma das publicações identificadas utilizou técnicas de estatística inferencial (regressões) ou experimental para avaliação de impactos de programas.



| Categorias                                   | Referências   | Total |
|--|---|-------|
| Condições de abastecimento e comercialização | Amaral <i>et al.</i> (2018); Antunes e Vivaldini (2018); Fernandes e Engel (2014); Marques <i>et al.</i> (2014); Monego <i>et al.</i> (2013); Mossmann <i>et al.</i> (2017); Schabarum e Triches (2019); Soares <i>et al.</i> (2015); Triches <i>et al.</i> (2019); Vianna e Tereso (2000); Vilhena, Alves e Freitas (2019) | 11    |
| Gestão pública educacional                   | Bandeira <i>et al.</i> (2013); Basso, Lopes e Amaral (2019); Belik e Chaim (2009); Carvalho (2009); Gabriel, Goulart e Calvo (2015); Kroth <i>et al.</i> (2019); Lopes e Doula (2016; 2019); Melo, Sá e Melo Filho (2016); Real e Schneider (2011); Souza e Villar (2019)   | 11    |
| Alimentação e saúde pública                  | Chaves <i>et al.</i> (2019); Gabriel <i>et al.</i> (2012); Gonçalves <i>et al.</i> (2015); Paiva, Freitas e Santos (2012); Santos <i>et al.</i> (2014); Siqueira <i>et al.</i> (2014); Soares <i>et al.</i> (2018); Teo e Monteiro (2012); Trivellato <i>et al.</i> (2019)  | 9     |
| Produção agroecológica e sustentabilidade    | Lima e Sousa (2011); Maluf <i>et al.</i> (2015); Nascimento <i>et al.</i> (2019); Silva e Sousa (2013); Silverio e Sousa (2014); Sousa <i>et al.</i> (2015)   | 6     |
| Cooperativismo e associativismo              | Araújo <i>et al.</i> (2017); Costa, Amorim e Silva (2015); Estevam, Salvaro e Santos (2018); Silva, Dias e Amorim (2015)  | 4     |
| Estrutura escolar                            | Fernandes, Fonseca e Silva (2014); Ferreira <i>et al.</i> (2019); González-Chica <i>et al.</i> (2013)   | 3     |
| Comunidades tradicionais                     | Carvalho e Silva (2014); Sousa <i>et al.</i> (2013)   | 2     |
| Marco legal                                  | Peixinho (2013); Schwartzman <i>et al.</i> (2017)   | 2     |
| Comparação internacional                     | Grisa e Calderón (2019); Swensson (2019)  | 2     |
| Revisão de literatura                        | Libermann e Bertolini (2015); Pedraza <i>et al.</i> (2018)  | 2     |

Fonte: Banco de dados da pesquisa. Elaboração própria (IPEA).

A seguir, apresentamos um mapeamento sintético dos conteúdos e das evidências trazidas pelas produções enquadradas em cada uma das categorias elencadas.

### 9.2.1 Compras públicas

A principal categoria identificada entre as pesquisas que envolvem a relação entre PNAE e agricultura familiar refere-se à questão das *compras públicas*, correspondendo à verificação da situação das entidades executoras e à problematização de particularidades existentes quanto ao atendimento da regra de compra de produtos da agricultura familiar prevista pela Lei nº 11.947/2009, em seu artigo 14. Todos os quatorze textos dessa categoria foram publicados a partir de 2013 e envolvem pesquisas com diferentes escalas territoriais de análise: nacional (pesquisas transversais sobre o conjunto de municípios brasileiros), estadual, grupos selecionados de municípios e até municípios que formavam o antigo programa Territórios da Cidadania, do governo federal.<sup>60</sup>

Nessa categoria, discute-se como o alcance do mínimo exigido de compra de 30% da agricultura familiar tem se constituído, na prática, muito mais como um ponto de chegada do que como um ponto de partida. Os dados apontam para uma trajetória perceptível de elevação do percentual médio a nível nacional, mas, à medida que ele se

<sup>60</sup> Sobre o Programa Territórios da Cidadania, ver Silva (2014c).

eleva, novas tensões e necessidades de complementação institucional se mostram necessárias, dadas as heterogeneidades políticas, sociais e geográficas que marcam o território brasileiro. Os estudos empíricos indicam uma quantidade considerável de fatores com potencial de impactar nos indicadores de desempenho dos municípios. O entendimento desses fatores pode servir de orientação para o planejamento do programa em seus diversos níveis de execução, na medida em que o simples uso do instrumento de chamadas públicas não garante a formalização dos contratos de compra junto aos agricultores.

Três estudos buscam apresentar panoramas nacionais quanto ao cumprimento da regra de utilização de no mínimo 30% dos repasses financeiros do FNDE no âmbito do PNAE para aquisição de produtos da agricultura familiar. O primeiro deles é o de Saraiva et al. (2013), com base em informações de prestação de contas dos órgãos gestores municipais relativas ao exercício de 2010, ano inaugural da nova legislação. Os autores identificaram que o percentual alcançado naquele ano foi de 4,9%, bem abaixo do determinado. Do total de municípios brasileiros, 47,4% haviam realizado alguma quantidade de compra, sendo que o percentual médio entre eles foi de 22,7% dos valores recebidos para o programa.

O segundo estudo de caráter transversal quanto à compra municipal de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE foi elaborado por Machado et al. (2018), com dados de 2012 para 93% dos municípios brasileiros. Os resultados apontam para uma evolução dos indicadores, com 78,5% dos municípios registrando processos de compra direta da agricultura familiar. Contudo, a distribuição desse percentual era heterogênea, sendo a região Sul a que apresenta a maior frequência de municípios realizando a compra – 95,5% –, e a região Centro-Oeste a menor – 67,9%. Entre as variáveis com influência negativa na decisão de adquirir ou não esses produtos estavam: i) população do município; ii) gestão da alimentação escolar do tipo mista, descentralizada ou terceirizada; e iii) ausência de nutricionista como responsável técnico. Apesar da evolução do cumprimento da regra no país, 50% dos municípios ainda não alcançavam o mínimo exigido – o que, segundo os autores, indica a necessidade de ações educativas e de assistência técnica direcionadas ao cumprimento da legislação, em especial nos estados com maiores dificuldades.

O terceiro estudo de abrangência nacional foi o de Araújo et al. (2019), restrito à análise da performance das capitais de estados brasileiros e do Distrito Federal no período entre 2011 e 2017. Considerando-se uma média entre os anos, um terço das unidades avaliadas apresenta compra acima do mínimo exigido. Também foi identificado um aumento gradual na compra desses alimentos ao longo dos anos, especialmente nas capitais das regiões Norte e Nordeste. O destaque ficou por conta de Boa Vista (RR), com 56,6% dos repasses recebidos.

Alguns estudos analisam o desempenho municipal em estados específicos. Baccarin et al. (2017) identificaram um aumento progressivo na compra de produtos da agricultura familiar ao longo do período, com o pagamento de preços mais altos do que em mercados convencionais para produtos vegetais in natura. Ainda assim, constataram lacunas nos processos de compra, como a não informação do preço nas chamadas públicas. Villar et al. (2013) apontam uma discrepância considerável entre os municípios na utilização da chamada pública. Isso explicaria, em parte, as dificuldades dos gestores

e dos ofertantes em cumprir todas as etapas previstas para o processo de compra, comprometendo o alcance de um maior percentual de aquisição diretamente junto a esses produtores. Por sua vez, Triches e Silvestri (2018) notaram inadequações importantes que levaram à não efetivação – total ou parcial – da demanda de produtos que constava nas chamadas públicas analisadas – como, por exemplo, a falta de preço dos produtos, a falta de informações sobre a logística e a periodicidade de entrega. Tais fatores prejudicariam a eficiência do instrumento para a aquisição dos produtos da agricultura familiar, dificultando o alcance dos objetivos do PNAE de promover alimentação adequada e desenvolvimento sustentável.

Triches e Kilian (2016) apontam uma dificuldade dos municípios de maior porte no atendimento da regra de aquisição da agricultura familiar. O número de habitantes também é relevante no estudo de Ferigollo et al. (2017) para explicar a aquisição de alimentos da agricultura familiar em municípios de Santa Catarina nos primeiros anos de vigência da nova lei do PNAE – 2010 e 2011 –, tendo sido identificada uma correlação inversa entre as variáveis. Adicionalmente, os municípios com maiores dificuldades para a compra da agricultura familiar foram aqueles com menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M.

Corrêa et al. (2019) analisam o perfil da aquisição dos produtos da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul no ano de 2014. Os autores identificaram que, naquele ano, quase todos os municípios já praticavam a compra direta da agricultura familiar para o PNAE, e 86% deles haviam atingido o percentual mínimo exigido, tendo como principais agentes articuladores do processo os nutricionistas e as organizações coletivas dos agricultores. Foi constatada uma grande diversidade de alimentos adquiridos, especialmente dos grupos “hortaliças, legumes e verduras”, “cereais, pães, massas e tubérculos” e “frutas”, sendo a maior parte produtos in natura – apesar da baixa aquisição dos chamados “produtos da socio biodiversidade”. Ribeiro, Ceratti e Broch (2013) também verificaram um número crescente tanto do número de fornecedores quanto de escolas atendidas com esses produtos em municípios do Rio Grande do Sul.

A evolução da participação da agricultura familiar na compra de alimentos para o PNAE também foi identificada por Andrade, Araújo e Santos (2019), em estudo para municípios da Paraíba no período 2011-2015. Contudo, os autores ressaltam que a maioria dos municípios efetuava essas compras de forma desorganizada e com pouca gerência sobre as etapas dos processos, inclusive com alguns deles intercalando entre o atendimento ao mínimo de 30% em um ano e a inexistência de aquisições da agricultura familiar no ano seguinte.

Em pesquisa comparativa sobre a implementação do PNAE em dois municípios de Minas Gerais, próximos geograficamente e de porte similar, Sá et al. (2017) constataram que a determinação legal de destinação de 30% dos recursos do FNDE na compra direta da agricultura familiar ainda não estava sendo cumprida até o ano de 2016. As dificuldades encontradas nesses municípios investigados originavam-se tanto do lado da oferta – falta de documentação dos agricultores, pouca variedade dos alimentos produzidos localmente, inviabilidade de fornecimento regular e inadequação das condições higiênico-sanitárias – quanto do lado da demanda, em decorrência de particularidades na dinâmica da gestão pública em cada um dos municípios – falta de

preparo e desconhecimento por parte dos gestores de seu papel no processo, concentração do poder de decisão na figura do prefeito, e falta de empenho das prefeituras na elaboração e divulgação das chamadas públicas.

Bezerra et al. (2013) apresentam uma pesquisa-ação em municípios do Programa Territórios da Cidadania nas regiões Norte (Espírito Santo) e Alto Jequitinhonha (Minas Gerais), apontando que as ações contribuíram para o avanço da implementação das regras previstas pela Lei nº 11.947/2009 nos municípios que compõem os referidos territórios – sobretudo no tocante à organização coletiva dos agricultores para o atendimento desse mercado, à sensibilização de gestores municipais e à contratação de nutricionistas por parte das prefeituras.

Por fim, estudo de Vilela et al. (2019) apresenta um enfoque pouco explorado na literatura, abordando o processo de execução orçamentária do PNAE nos campi do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano - IF Baiano. O trabalho ressalta a complexidade e os fatores limitantes à operacionalização da compra de alimentos da agricultura familiar nesse contexto. Foram identificados, por exemplo, obstáculos institucionais e administrativos relevantes para a efetivação da regra prevista pela Lei nº 11.947/2009 por essas instituições, o que fez inclusive com que os recursos repassados pelo FNDE tivessem de ser devolvidos em alguns anos sem execução.

### 9.2.2 Arranjos organizacionais e desenvolvimento local

A segunda categoria temática em quantidade de estudos foi a de *arranjos organizacionais e desenvolvimento local*, com onze textos. Nessa categoria, estão agregados os textos que abordam diferentes articulações a nível local/territorial de desenvolvimento desencadeadas a partir da viabilização do mercado institucional do PNAE para a agricultura familiar.

Nos textos, discute-se como a abertura oficial de um novo canal de compras institucionais despertou uma série de dinâmicas organizacionais e a formação de redes – incluindo entidades públicas e privadas – para potencializar a endogeneização dos possíveis ganhos propiciados pela legislação. Como o Brasil ainda possui uma quantidade grande de municípios pequenos, com parcelas significativas da população vivendo de atividades agrícolas, iniciativas como a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar possuem um potencial não desprezível de dinamização dessas economias, com a injeção de novos recursos monetários via compra direta dos produtos. As articulações no âmbito municipal e microrregional são fundamentais para definir os padrões de executabilidade das novas regras do programa, permitindo o estabelecimento de padrões de comercialização mais próximos às realidades enfrentadas cotidianamente pelos agricultores.

Turpin (2009) destaca a importância do segmento socioprodutivo da agricultura familiar, de modo que sua integração às dinâmicas econômicas locais via políticas públicas específicas poderia ser um caminho efetivo de redução da desigualdade social em uma região. A partir de experiências reveladas pelo Prêmio Gestor Eficiente da

Merenda Escolar,<sup>61</sup> o texto enfatiza alguns mecanismos que podem ser mobilizados pelos municípios nesse sentido, com ênfase em três aspectos: i) respeito à vocação agrícola e aos hábitos alimentares regionais; ii) compras dentro dos limites geográficos regionais; e iii) uso de produtos in natura típicos dessa produção.

Por sua vez, Triches e Schneider (2010) identificam, entre as dificuldades e barreiras enfrentadas pelos agricultores familiares, a presença de regulamentações contraditórias, com exigências legais e sanitárias que inviabilizam a participação nos processos licitatórios. A ótica da inovação e seus desdobramentos foi enfatizada por Franzoni e Silva (2016), para quem a nova normatização do PNAE – ao estabelecer uma reserva importante de mercado para um segmento socioprodutivo até então excluído da circulação de valores via compras públicas – abriu um espaço importante para a incorporação de tecnologias sociais aplicadas à viabilização de cadeias agroalimentares curtas.

A relação entre mediação social, território e desenvolvimento foi abordada por Silva (2014a), tendo como objeto as políticas federais destinadas ao público da agricultura familiar – Pronaf, PAA e PNAE – no território do Médio Jequitinhonha (MG). O autor cunhou o conceito de “territórios de incidência de políticas públicas”, apresentado como um instrumento analítico bastante útil para se compreender os mecanismos pelos quais a intervenção governamental a partir do nível federal – considerando o desenho federativo brasileiro – implica dinâmicas de articulação social e arranjos organizacionais diferenciadas de acordo com contextos territoriais específicos.

Em uma perspectiva similar, Freitas, Ferreira e Freitas (2019) investigam a relação entre a trajetória das organizações de agricultores familiares e o atendimento da regra de compra direta local prevista pelo PNAE a partir de uma análise comparada dos processos dos municípios de Espera Feliz e Guaraciaba, em Minas Gerais. Segundo os autores, o modo como as organizações são constituídas determina a forma como as interações com outros agentes acontecem no âmbito de uma política pública, influenciando sua execução. Assim, a pesquisa revelou que as condições sociais herdadas e a racionalidade sob a qual as organizações coletivas dos agricultores são constituídas conformam seus modos de funcionamento, inclusive no tocante à forma de acesso a políticas públicas, podendo afetar os arranjos locais e os resultados do programa.

Wagner, Gehlen e Schult (2016) apontam que a participação dos agricultores familiares no programa não pode ser considerada somente pela ótica da geração de renda, já que a aquisição de produtos não está relacionada apenas ao mercado. Segundo os autores, o reconhecimento social enquanto produtores de alimentos, a apropriação do direito conquistado e as mudanças nas estruturas de oportunidades também são elementos relevantes a serem considerados. Assim, embora possam ser observadas algumas incongruências no processo de compra e venda de produtos da agricultura familiar através dos programas governamentais, eles possibilitam modificações na organização sociopolítica e produtiva dos atores, propiciando e fomentando novas

---

<sup>61</sup> O Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar era organizado pela Organização Não-governamental Ação Fome Zero, e foi realizado em nove edições, entre 2004 e 2012.

possibilidades comerciais e de organização social que incidem diretamente na dinâmica socioeconômica de seus respectivos territórios.

Alguns estudos analisam efeitos conjuntos de políticas de compras públicas da agricultura familiar – PNAE, PAA e programas estaduais –, uma vez que há grande sobreposição entre os agentes envolvidos nesses programas. Oliveira, Batalha e Pettan (2017) identificaram benefícios socioeconômicos positivos viabilizados pela conexão entre a agricultura familiar e os mercados institucionais que tais programas propiciam. Martins e Lima (2017) apontam mudanças positivas em inovação gerencial – processos de planejamento e gestão – e tecnológica – adoção de tecnologias recomendadas – nos sistemas analisados, influenciadas por características da produção e dos respectivos produtores.

Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014) verificaram a dinâmica operacional dessas políticas nos municípios do chamado "Circuito das Frutas", no estado de São Paulo. Embora a região se caracterize pela presença marcante de agricultores familiares, as autoras identificaram uma baixa participação desses atores nos referidos programas. Essa situação seria decorrência dos seguintes fatores: i) comunicação ineficiente sobre os programas; ii) falta de documentação por parte de alguns agricultores – principalmente a DAP; iii) limites máximos de comercialização por agricultor considerados baixos; iv) falta de organização e mobilização coletiva dos produtores; e v) problemas de logística que aumentam o custo de entrega dos produtos.

Já Cunha, Freitas e Salgado (2017) buscam avaliar os efeitos desses programas na dinâmica socioeconômica da agricultura familiar – processos produtivos e produtos – no município de Espera Feliz (MG). Dentre os efeitos diagnosticados pela pesquisa estão: i) econômicos: aumento de produção, trabalho e renda; diversificação produtiva e acesso a novos mercados; ii) sociais: fortalecimento das organizações associativas locais, ampliação das relações institucionais, maior envolvimento familiar na produção; iii) ambientais: incentivo à produção livre de agrotóxico; e iv) segurança alimentar: melhoria na alimentação das famílias e aumento da qualidade dos produtos. Tais resultados teriam sido possíveis graças ao histórico de práticas sustentáveis de produção agrícola familiar já constituído no município, que os programas de compras públicas vieram potencializar.

Por fim, Elias et al. (2019) evidenciam que as dinâmicas locais de comercialização promovidas pelo programa são indutoras do desenvolvimento de indicadores locais. Ainda assim, os autores reforçam a necessidade constante de monitoramento e ajustes na operacionalidade do programa para contemplar a heterogeneidade e a pulverização da agricultura familiar nos distintos territórios em que se inserem.

### 9.2.3 Condições de abastecimento

A terceira categoria com maior número de artigos foi a sobre *condições de abastecimento e comercialização*. Os onze textos identificados versam sobre aspectos que limitam ou potencializam a relação da agricultura familiar com a execução do PNAE, sobretudo em função da capacidade de produção e distribuição de alimentos para o atendimento das demandas institucionais. As evidências revelam as profundas desigualdades nos níveis subnacionais da federação brasileira em termos de

infraestrutura para armazenamento e distribuição de alimentos naturais, potencial de resposta produtiva da agricultura familiar e capacidades estatais de intervenção intersetorial. Tal heterogeneidade evidencia o desafio à obtenção de resultados minimamente comuns de uma política dessa natureza em todo o território nacional, e torna necessário um acompanhamento constante dos indicadores para o aprimoramento dos instrumentos de coordenação federal.

Nessa categoria encontra-se o texto mais antigo desta revisão bibliométrica. Trata-se da pesquisa de Vianna e Treso (2000), cujo objetivo foi avaliar as condições do município de Campinas (SP) para cumprir a recomendação – que já existia no âmbito normativo do PNAE – no sentido de que as compras referentes ao programa fossem realizadas preferencialmente em mercados locais ou regionais, ainda que não se tratasse especificamente de produção da agricultura familiar. Os resultados indicavam um cenário favorável para a utilização dessa estratégia por parte dos gestores públicos, em função da existência de uma variedade de produtos agrícolas na região, da presença de estruturas de armazenamento e distribuição de alimentos, da capacidade de agroindustrialização e de uma ampla rede varejista de comercialização.

A diversidade de produção para o abastecimento regular do PNAE também foi destacada por Soares et al. (2015) em um município de Santa Catarina. Contudo, os autores chamam a atenção para o fato de o programa ainda não atender públicos vulneráveis que seguem excluídos desse mercado institucional, como os assentados da reforma agrária.

Um conjunto de estudos parte de percepções dos atores sociais envolvidos – agricultores familiares, gestores escolares, profissionais de extensão rural, membros de CAEs, nutricionistas, entre outros – para problematizar a dinâmica operacional do PNAE e sua relação com o universo de práticas da agricultura familiar. Marques et al. (2014) analisam a dinâmica de abastecimento dos produtos no município de Araripe (CE), direcionando as reflexões dos agentes em duas dimensões: i) quanto às dificuldades, as questões relatadas são referentes ao pagamento, ao transporte e à estrutura física; e ii) quanto aos benefícios, o aspecto mais recorrente refere-se às novas oportunidades de trabalho proporcionadas por esse mercado após a Lei nº 11.947/2009 e ao seu potencial de contribuir para o aumento da renda e da qualidade de vida entre as famílias rurais da região.

Ainda em relação à percepção dos atores, Mossmann et al. (2017) apontam, como principais barreiras para a viabilização desses mercados, o custo de produção e distribuição, a burocracia administrativa, a assistência técnica insuficiente, a resistência às mudanças, as fragilidades na organização coletiva dos agricultores e a falta de conhecimento e/ou interesse por parte dos gestores públicos. Triches et al. (2019) identificam inconsistências no que se refere ao planejamento da produção, à burocracia, à logística e à estrutura de comunicação, entre outros fatores. Além disso, observam que, nos municípios de médio e pequeno porte, as interações interorganizacionais parecem ocorrer com maior facilidade. Por seu turno, Antunes e Vivaldini (2018) enfatizam a necessidade de alinhamento interno entre os agentes, com maior aproximação e colaboração para um planejamento integrado de ações, visando ao atendimento das exigências normativas.

Dois textos abordam o potencial da agroindustrialização como mecanismo de fortalecimento da agricultura familiar, por meio do abastecimento de produtos com maior valor agregado. Fernandes e Engel (2014) analisam a questão a partir do contexto de uma legislação estadual específica do Rio Grande do Sul, de apoio à legalização das agroindústrias familiares. Os autores destacam o potencial dos mercados institucionais em elevar a produção familiar agrícola e estimular a agregação de valor para atender a necessidades de abastecimento mais diversificadas – como são as da alimentação escolar –, sendo necessária, no entanto, a existência de um arranjo institucional eficiente de apoio. Já Amaral et al. (2018), ao analisarem a inserção da agricultura familiar do Rio Grande do Norte em distintas oportunidades de mercados para produtos agroalimentares, enfatizam a inexistência de uma estrutura relevante de agroindústria familiar no estado. Esse fator enfraqueceria a capacidade de agregação de valor, comprometendo o potencial de ganhos com a atividade, não apenas para o atendimento de mercados institucionais, mas também para outros mercados, como os de produtos artesanais e de produção agroecológica.

Vilhena, Alves Jr e Freitas (2019) problematizam a participação dos produtos da sociobiodiversidade na pauta de programas de compras públicas de agricultores familiares. Para confrontar a dificuldade considerável de levantamento de informações sobre a oferta desses produtos – uma vez que não existe uma base unificada de dados –, os autores propõem alguns instrumentos técnicos de identificação da participação e monitoramento dessa produção especificamente para o PNAE.

Monego et al. (2013) avaliam o potencial produtivo de hortaliças, frutas e frutos nativos do Cerrado, em Goiás e no Distrito Federal, visando à sua inserção na alimentação escolar para atender às novas regras da Lei nº 11.947/2009. O estudo resalta alguns aspectos relevantes no aproveitamento do potencial produtivo, dadas as condições geográficas das regiões em análise e considerando seu desenvolvimento sustentável.

Por fim, Schabarum e Triches (2019) verificam os tipos de produtos comercializados e os preços pagos aos agricultores familiares no âmbito do PNAE em municípios do Paraná. Os dados indicam que a maioria dos preços pagos é maior que os praticados na Ceasa de Curitiba, podendo sugerir a prática de valores que permitam cobrir gastos com logística e outros encargos. Entretanto, existem produtos com preços inferiores, alguns deles comercializados com bastante frequência, sugerindo possíveis prejuízos a alguns agricultores familiares inseridos nesse mercado. As autoras reforçam a necessidade de um equilíbrio na definição dos preços pagos aos agricultores familiares, que devem ser atrativos e justos, mas sem prejudicar a racionalização do gasto público – o que consiste em grande desafio para o sucesso do programa –, considerando inclusive as potenciais externalidades positivas ao território.

#### 9.2.4 Gestão pública educacional

A quarta categoria mais destacada foi a de *gestão pública educacional*. Nela, foram enquadrados onze artigos que tratam de aspectos mais normativos e burocráticos da gestão da política educacional nos diferentes níveis federativos, dentro da qual se insere o PNAE, como um dos componentes da agenda programática. A literatura aponta

que a nova legislação, ao introduzir um conjunto de novas regras para a execução do PNAE, ampliou o grau de complexidade da gestão da política educacional no nível subnacional. O novo modelo gerou a necessidade de aprendizado organizacional para a assimilação dos novos procedimentos exigidos, além de ter reforçado a importância de pactuações do poder público com grupos da sociedade civil visando garantir a efetivação do programa. Nesse contexto, o papel dos CAEs ganhou maior relevância, dada sua atuação como órgão tanto de mediação quanto de controle social.

Dentre os artigos classificados nessa categoria, três se referem ao PNAE como estratégia de desenvolvimento regional sustentável, dado o volume de recursos mobilizados anualmente na aquisição de produtos de forma descentralizada por estados e municípios. Belik e Chalim (2009) apontam que, dentre as quase 700 prefeituras inscritas no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar em 2005, 30,4% delas declararam efetuar compras diretamente de produtores rurais para a alimentação escolar. Nessa mesma linha, Real e Schneider (2011) abordam a estratégia da gestão educacional da prefeitura de Belo Horizonte (MG) para a aquisição de alimentos de agricultores familiares. Ambos os estudos demonstram que o uso das compras públicas como elemento de promoção do desenvolvimento local sustentável – na gestão da política educacional em geral e da alimentação escolar em particular –, já era debatido e até praticado anteriormente à aprovação da Lei nº 11.947/2009, mesmo que ainda dependente do protagonismo de gestores locais.

Outros dois artigos avaliam os instrumentos de gestão e governança por parte de prefeituras municipais para o atendimento da compra de produtos da agricultura familiar. Basso, Lopes e Amaral (2019) apontam que, durante a realização das chamadas públicas unificadas, a execução do programa contou com maior participação da agricultura familiar no fornecimento de produtos alimentícios do que quando as chamadas se deram de forma individualizada. No outro texto, Kroth et al. (2019) analisam 31 experiências municipais em Santa Catarina. Os resultados demonstram que o PNAE tem alcançado seus objetivos em termos de fortalecimento da agricultura familiar nesses territórios, proporcionando melhor qualidade nutricional para os alunos e promovendo o desenvolvimento local/regional.

Bandeira et al. (2013) analisam o desempenho dos municípios e dos estados a partir de informações sobre a execução do PNAE contidas nos pareceres e nos Demonstrativos Sintéticos Anuais dos CAEs de todo o Brasil. A análise quantitativa mostrou que, em 24,4% das localidades, não houve contrapartida da entidade executora na compra de gêneros alimentícios, e a maioria dos pareceres (78,7%) apresentou assinatura de apenas um conselheiro. A análise qualitativa dos pareceres apontou que 64,5% das localidades brasileiras adotavam a gestão centralizada e que 23,9% das entidades executoras investiam recursos próprios na compra de gêneros alimentícios. A modalidade de licitação mais frequente foi o pregão (32,7%), e apenas 4,9% dos pareceres afirmaram a realização de compra de alimentos oriundos da agricultura familiar. Entre as atribuições dos conselhos, destacaram-se a análise da prestação de contas (59,1%) e o acompanhamento da elaboração dos cardápios (36,5%) como as mais frequentes.

Souza e Villar (2019) apontam que o tipo de gestão dos recursos – centralizada, descentralizada ou mista – possui relevância explicativa no grau de comprometimento

com a compra da agricultura familiar. Todos os municípios de gestão escolarizada/mista utilizaram o mínimo de 30% dos recursos para a aquisição de produtos da agricultura familiar. A frequência de divulgação do processo de compras também se mostrou uma variável explicativa relevante.

### 9.2.5 Alimentação e saúde pública

A quinta categoria identificada foi a de *alimentação e saúde pública*. Ela é composta por nove artigos que abordam a relação entre PNAE e agricultura familiar sob a perspectiva da segurança alimentar e nutricional que o programa pode promover junto aos estudantes que recebem as refeições disponibilizadas, considerando-se a escola também como um espaço para a valorização da saúde.

De acordo com esses artigos, a exigência de padrões mínimos de valor nutricional nas refeições escolares, com o aumento da restrição a certos tipos de alimentos processados, é algo que já vinha ocorrendo antes da Lei nº 11.947/2009. A maior participação da agricultura familiar local no abastecimento de produtos para a alimentação dos estudantes teria favorecido o atendimento dessas normas.

Estudo de Gabriel et al. (2012) parte de uma reflexão analítica sobre o planejamento dos cardápios de alimentação escolar da rede municipal de ensino fundamental para o ano de 2010 em duas capitais brasileiras, Florianópolis (SC) e Belém (PA), valendo-se de entrevistas com nutricionistas do programa e de análise documental. Foram encontradas diferenças significativas: em Belém, cardápios padronizados e baixa oferta de frutas e hortaliças; em Florianópolis, cardápios elaborados segundo os critérios da gestão e particularidades das escolas, com maior oferta de frutas e hortaliças. Em ambas, a utilização de alimentos regionais mostrou-se pequena, ainda com ausência de compra direta de agricultores familiares à época. Os autores apontaram para a necessidade de impulsionar a inclusão de alimentos produzidos regionalmente nos cardápios – viabilizando-se a entrada dos pequenos produtores locais no mercado –, como uma estratégia de diversificação dos cardápios e ampliação do valor nutricional da alimentação escolar.

Outros dois estudos utilizam os cardápios escolares como fonte de informação. Em pesquisa anterior à reformulação do PNAE de 2009, Chaves et al. (2009) analisam a utilização de alimentos e preparações regionais no ensino público brasileiro, bem como sua frequência e sua elaboração por nutricionistas. Os resultados foram bastante discrepantes, com a região Sul apresentando em média o maior percentual de utilização de produtos regionais e a região Norte o menor. Os autores terminam reforçando a necessidade de os agentes operadores do programa contemplarem e incentivarem as preparações típicas do hábito alimentar de cada região no cardápio da alimentação escolar. Já Gonçalves et al. (2015) comparam a qualidade dos cardápios em 82 municípios dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Os autores identificaram uma melhoria significativa na qualidade após a implementação das compras da agricultura familiar pelos gestores municipais. Assim, concluem que a parceria entre a agricultura familiar e a alimentação escolar pode ser um caminho importante para a promoção de hábitos alimentares saudáveis, não só pelo oferecimento de cardápios de melhor

qualidade nutricional, mas pela execução de atividades de educação alimentar, também previstas na Lei nº 11.947/2009.

Paiva, Freitas e Santos (2012) verificaram as acepções relacionadas a “hábitos alimentares regionais” e as justificativas de sua importância expressaram-se de forma polissêmica, suscitando temáticas como tradições alimentares, alimentação saudável, racionalidade técnica, aceitabilidade da alimentação escolar e segurança alimentar e nutricional. Já Teo e Monteiro (2012), discutem o potencial da nova legislação do PNAE para promover hábitos alimentares saudáveis e culturalmente articulados que contribuam tanto para a promoção das condições de saúde da população escolar quanto para o desenvolvimento local.

Em uma perspectiva semelhante, Siqueira et al. (2014) analisam o processo de incorporação da perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA no novo desenho institucional do PNAE, tomando como referência os princípios presentes na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN. Os autores concluem que o novo marco regulatório do PNAE sinaliza para um processo de mudança de paradigma caracterizado por um gradativo declínio da percepção assistencialista da política e pelo incremento da concepção do benefício da alimentação escolar como um direito. Ressaltam, contudo, que, embora o marco regulatório seja condição essencial, ele por si só não é suficiente para a realização do DHAA, sendo necessárias ações complementares para sua concreta efetivação.

Soares et al. (2018) observam que o alcance de maiores percentuais de gasto com produtos da agricultura familiar contribuiu para a elevação da aquisição de alimentos classificados como “recomendados” – incluídos em uma alimentação nutricionalmente saudável e recomendados quantitativamente pela legislação do PNAE –, segundo diretrizes definidas pelo FNDE<sup>62</sup>. Por outro lado, toda a compra de alimentos “restritos” – com maior densidade energética, teor de gordura saturada, trans, açúcar e sódio – ocorreu via licitação, ou seja, de fornecedores que não os da agricultura familiar. Os resultados sugerem que a compra direta de produtos de agricultores familiares pode contribuir para a maior qualidade da alimentação fornecida nas escolas, na medida em que a aquisição de alimentos restritos, mesmo que dentro dos limites impostos pela legislação, pode representar riscos alimentares em função de suas características nutricionais.

### 9.2.6 Produção agroecológica e sustentabilidade

A sexta categoria com a maior frequência de artigos foi a de *produção agroecológica e sustentabilidade*, com seis no total. Os estudos presentes nesse agrupamento refletem sobre processos de produção de alimentos orgânicos/agroecológicos, discutindo as vantagens e os desafios que sua inserção em programas de alimentação escolar revela. Dessa forma, apontam que o novo desenho operacional do PNAE também fortalece a discussão sobre sustentabilidade e valorização ambiental. Além da relação mais harmoniosa com o meio ambiente que os sistemas de produção agrícola de base familiar necessitam, o programa passou a estimular a

---

<sup>62</sup> Os alimentos para a alimentação escolar são divididos nas subcategorias de alimentos recomendados, restritos, proibidos e outros.

aquisição de alimentos orgânicos/agroecológicos, que exige o uso de insumos ambientalmente menos agressivos. Alguns trabalhos evidenciam, contudo, os limites que os grupos produtores ainda enfrentam para atender às exigências de quantidade, qualidade e preço, que passam por necessidade de crédito, assistência técnica e certificação.

Santos et al. (2014), ao estudar 153 municípios integrantes dos oito Territórios Rurais do Rio Grande do Sul, verificam que 20,58% deles afirmaram adquirir produtos orgânicos provenientes da agricultura familiar regional, sendo que os municípios do Território Centro Sul apresentaram o maior percentual médio de compra (40%), e os do Território Campanha, o menor (7,1%). Os autores ressaltam a necessidade da atuação intersetorial para potencializar a produção orgânica nos municípios, assim como para estimular o consumo destes alimentos no ambiente escolar a fim de atender os requisitos de uma alimentação saudável.

Já Silverio e Sousa (2014) compilam sugestões de agentes operadores da alimentação escolar em quatro temas: i) estratégias de sensibilização para a utilização dos alimentos locais, com ênfase na formação e sensibilização de atores sociais e comunidade; ii) gestão governamental do programa, com destaque para a diminuição da burocracia, dos tributos, da terceirização e um maior envolvimento dos gestores; iii) programação da demanda e da oferta de alimentos orgânicos, em função das dificuldades de logística e da necessidade de organização da oferta e da demanda dos alimentos orgânicos; e iv) gestão da produção, para evitar problemas com volume e diversidade de alimentos orgânicos, bem como sua certificação adequada.

Lima e Sousa (2011) abordam questões relacionadas a planejamento de cardápios, sistema de compras, e recebimento e armazenamento dos alimentos. Os autores identificam alguns fatores limitantes, sobretudo quanto à inexistência de um planejamento referente à compra e ao uso de alimentos orgânicos nos cardápios, além da dificuldade de alguns fornecedores em atender às necessidades das escolas, inclusive quanto ao preço. Por sua vez, Silva e Sousa (2013) apontam que as dificuldades na compra variam de acordo com o grupo de atores envolvidos: no caso dos agricultores familiares, destacam-se dificuldades para a certificação de seus produtos, além de problemas enfrentados na produção, evidenciando-se a necessidade de apoio técnico; quanto aos nutricionistas, os relatos foram sobre baixa oferta de alimentos orgânicos em relação às necessidades de composição dos cardápios escolares; já para os gestores das cooperativas, as limitações maiores são referentes ao transporte e à sazonalidade da produção.

Ainda, Sousa et al. (2015) refletem sobre a elaboração do cardápio segundo as diretrizes de execução do PNAE, com ênfase na promoção de sistemas alimentares ecológicos e de desenvolvimento local sustentável. Os autores destacam a necessidade de fortalecer estratégias para promover hábitos de consumo e de produção de alimentos compatíveis com tais diretrizes, bem como o planejamento de cardápios que contemplem a diversidade e a sazonalidade de alimentos regionais. Nessa mesma perspectiva de análise, Nascimento et al. (2019) destacam a importância do programa na promoção de representações sociais sobre as noções de alimento seguro e de qualidade alimentar, contribuindo assim com a segurança alimentar e nutricional dos cidadãos.

Por fim, Maluf et al. (2015) analisam os elos entre agricultura e nutrição tendo em conta as estruturas institucionais vigentes e o desenho dos programas governamentais de aquisição de alimentos no Brasil. Para isso, o texto explora o potencial de experiências de agroecologia e de programas de biofortificação, ressaltando as vantagens da multidimensionalidade da agricultura familiar brasileira para a estruturação de circuitos curtos de produção, distribuição e consumo, bem como para a promoção do acesso a uma dieta alimentar diversificada, sustentável e adequada em termos nutricionais.

### 9.2.7 Cooperativismo e associativismo

O tema do *cooperativismo e o associativismo* na agricultura familiar perpassou diversos estudos abordados nesta revisão, como foi possível perceber até aqui. Optou-se, porém, por estabelecer uma categoria específica sobre esse tema, para destacar quatro artigos que envolvem mais diretamente a questão da institucionalidade cooperativa/associativa na organização de agricultores familiar para o acesso ao PNAE.

Nesses debates, a via da ação coletiva é constantemente destacada como elemento estratégico para que os agricultores familiares consigam atender às exigências legais e políticas impostas no plano local. A organização desse segmento socioproductivo em cooperativas e associações desponta como um caminho para a superação da dispersão geográfica da produção, permitindo-lhes maiores ganhos de escala, novas possibilidades de agroindustrialização e ampliação do poder de barganha nas negociações tanto com o poder público quanto com outros grupos privados.

No primeiro estudo, Costa, Amorim e Silva (2015) avaliam as oportunidades de acesso a mercados para cooperativas de agricultura familiar no Brasil via programas de compras públicas orientadas a esse público, como o PNAE e o PAA. A partir de diagnósticos realizados em 19 cooperativas de agricultura familiar em diferentes regiões de Minas Gerais, em 2011, foram identificados alguns fatores que implicam diretamente na capacidade dessas organizações atenderem às exigências expostas pelos programas, em geral relacionadas à assistência técnica, adequação sanitária, gestão e logística.

O segundo deles é de Silva, Dias e Amorim (2015), que analisam as mudanças organizacionais em empreendimentos dessa natureza por meio do estudo de caso de uma cooperativa no município de Espera Feliz (MG). A análise permitiu identificar que os processos de organização produtiva e gerencial dos cooperados foram significativamente afetados pelo conjunto de regras e procedimentos estabelecidos pelo programa. Para superar as defasagens temporais entre a entrega dos produtos e o pagamento aos cooperados e suprir a ausência de capital de giro, a cooperativa lançou uma inovação operacional no território, o "Vale Solidário", viabilizado pela cooperativa de crédito existente no município.

Já a pesquisa de Estevam, Salvaro e Santos (2018) analisa os desafios enfrentados por cooperativas de agricultores familiares da região Sul de Santa Catarina para se inserirem formalmente nos mercados institucionais. Os resultados evidenciam a importância central da institucionalidade cooperativa para viabilizar o acesso desses mercados aos agricultores familiares, sem desestimular a produção para o autoconsumo e a comercialização em mercados tradicionais, como as feiras livres.

Por fim, Araújo et al. (2017) analisam as contribuições desses programas para o fortalecimento de uma associação de agricultores familiares no município de Castro (PR), identificando, como determinantes-chave para o fortalecimento da agricultura familiar, alguns aspectos já presentes na legislação do PNAE, como: o reconhecimento institucional da atividade de agricultor familiar; o respeito aos hábitos alimentares locais; o estímulo a compras dentro dos limites geográficos regionais; e a adoção de produtos in natura típicos da produção local.

### 9.2.8 Outras categorias

Para encerrar esta seção, foram agrupadas as demais categorias identificadas neste estudo bibliométrico, contendo um total de onze artigos. A primeira delas é a de *estrutura escolar*, que remete a análises sobre a estrutura física – instalações e equipamentos – e os recursos humanos – cozinheiras, nutricionistas, membros do CAE e gestores da alimentação escolar – disponíveis para viabilizar a compra e o preparo de alimentos adquiridos de agricultores familiares nas unidades escolares públicas.

Diversos agentes são fundamentais no desempenho das unidades federativas na alimentação escolar. As nutricionistas (Ferreira *et al.*, 2019) devem elaborar os cardápios escolares que irão balizar os editais de compras públicas. As cozinheiras escolares (González-Chica *et al.*, 2013; Fernandes, Fonseca e Silva, 2014) atuam no recebimento, preparo e distribuição das refeições, além estarem em proximidade com os alunos consumidores dessas refeições. Nesse sentido, a percepção desses profissionais torna-se uma fonte importante de informações.

Na categoria *comunidades tradicionais*, que aborda a relação do PNAE com públicos específicos do universo da agricultura familiar brasileira, foram classificados dois artigos. Ambos tratam de comunidades quilombolas. O estudo de Sousa et al. (2013) identificam entraves de ordem econômica, estrutural e social para a aquisição de alimentos locais e sua inserção nos cardápios escolares quilombolas. Já Carvalho e Silva (2014) enfatizam a importância de políticas públicas como o PNAE no enfrentamento de situações de insegurança alimentar nessas comunidades. Nessa perspectiva, a compra da produção local possui um duplo fator positivo para essas populações, pois garante parte das necessidades alimentares e nutricionais dos indivíduos em idade escolar, ao mesmo tempo em que constitui fonte de renda e de desenvolvimento local.

Dois textos foram enquadrados na categoria *marco legal*. Eles abordam como a reformulação do marco legal do PNAE derivou de um processo de discussões que levou quase uma década – iniciada no âmbito do Consea (Peixinho, 2013) –, envolvendo atores dos mais distintos interesses. Foi, portanto, uma mudança institucional dialogada, além de estar ancorada em outras alterações normativas que já vinham ocorrendo. No caso da inclusão dos agricultores familiar, foram obedecidas as normativas já vigentes de outros programas voltados a esse grupo, como o PRONAF e o PAA. Tal inovação tem sido cada vez mais destacada como referência internacional, sobretudo por organismos que lidam diretamente com questões voltadas ao combate à fome e à desnutrição. Schwartzman et al. (2017) apontam a obrigação da compra direta da agricultura familiar como um elemento inovador presente na nova legislação, dotando o PNAE de maior intersectorialidade. Segundo as autoras, iniciativas de compras institucionais da

agricultura familiar ocorrem em vários países, configurando-se como importante estratégia de cumprimento do DHAA e de promoção do desenvolvimento sustentável a longo prazo.

Dois estudos foram categorizados como *comparação internacional*, por envolverem a problematização das experiências brasileiras a partir de iniciativas em curso em outros países. Grisa e Calderón (2019) evidenciam que os municípios, mesmo em contextos institucionais diferenciados, convergem em relações e atores semelhantes para garantir as aquisições. Também foram detectadas particularidades quanto ao papel do Estado na condução das políticas, com maior presença no contexto brasileiro, e quanto à cooperação internacional, mais relevante na Colômbia. Já Swensson (2019) faz uma avaliação de cunho normativo ao comparar os programas brasileiros – PAA e PNAE – com a iniciativa de Compras para Progresso (P4P) do Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas. Entre os apontamentos identificados, destaca-se a relevância das organizações locais dos agricultores no processo, enquanto instrumento de ações coletivas.

Por fim, dois textos realizam uma *pesquisa bibliográfica* a respeito do estado da arte da pesquisa sobre o PNAE. Libermann e Bertolini (2015) usam esse instrumento para verificar, com base em 10 artigos selecionados entre 2008 e 2013, as principais tendências de pesquisa na área. Segundo os achados dos autores, tais tendências têm se caracterizado pelo estudo de estratégias de segurança alimentar e nutricional, envolvendo a composição e a aceitação dos alimentos disponibilizados por parte dos estudantes, e pela análise da produção e das condições de vida dos produtores familiares rurais. No outro artigo, Pedraza et al. (2018) selecionaram 12 artigos publicados entre 2010 e 2015 que tratam sobre diversos aspectos relacionados à operacionalização do PNAE no território brasileiro, tais como: inserção do nutricionista; aquisição de alimentos da agricultura familiar; implantação dos CAEs; execução dos cardápios; e recursos orçamentários.

### 9.3 Considerações conclusivas

A análise bibliométrica e a classificação da literatura realizadas nesta seção permitiram observar o quanto a relação entre alimentação escolar e agricultura familiar tem despertado o interesse de pesquisadores em distintas áreas do conhecimento científico. A análise bibliométrica da produção identificada demonstrou que esse interesse cresceu bastante após a promulgação da Lei nº 11.947/2009, que estabeleceu uma ampla reformulação na principal política governamental de alimentação escolar no Brasil, o PNAE.

A nova legislação inseriu, entre outras coisas, a obrigatoriedade da destinação de um limite mínimo de 30% dos repasses financeiros federais para a aquisição de alimentos procedentes da atividade desse segmento socioproductivo em todo o país. Tal obrigatoriedade aparece com um duplo objetivo: proporcionar melhor alimentação aos estudantes da rede pública de ensino, introduzindo alimentos mais saudáveis e condizentes com a realidade alimentar das comunidades escolares; e promover novas dinâmicas de desenvolvimento a partir do estímulo à expansão e à diversificação produtiva da agricultura familiar regional.

Como a interface entre alimentação escolar e agricultura familiar possui conexão com diversas outras questões, partiu-se da hipótese de que uma parcela maior das pesquisas que tem como foco empírico o PNAE tenderia a explorar essa nova dimensão de análise, hipótese esta que pôde ser validada a partir do tratamento dos dados coletados.

Além desta primeira constatação, foi possível também identificar as principais questões problematizadas no conjunto dos artigos selecionados. Para isso, optou-se pelo agrupamento dos textos em categorias temáticas, identificadas com base nas questões centrais de análise em cada pesquisa sobre a operacionalização do PNAE nos seus distintos “territórios de incidência” (Silva, 2014a), levando-se em conta a participação dos agricultores familiares e suas organizações no contexto local.

Com base na análise realizada, foi possível compreender melhor as situações nas quais a relação entre alimentação escolar e agricultura familiar tem sido abordada nos veículos de produção científica no Brasil. Assim, obteve-se uma aproximação bastante privilegiada dos desafios e dos potenciais envolvidos na realidade operacional do PNAE, especialmente quanto à inserção do público da agricultura familiar em mercados institucionais.

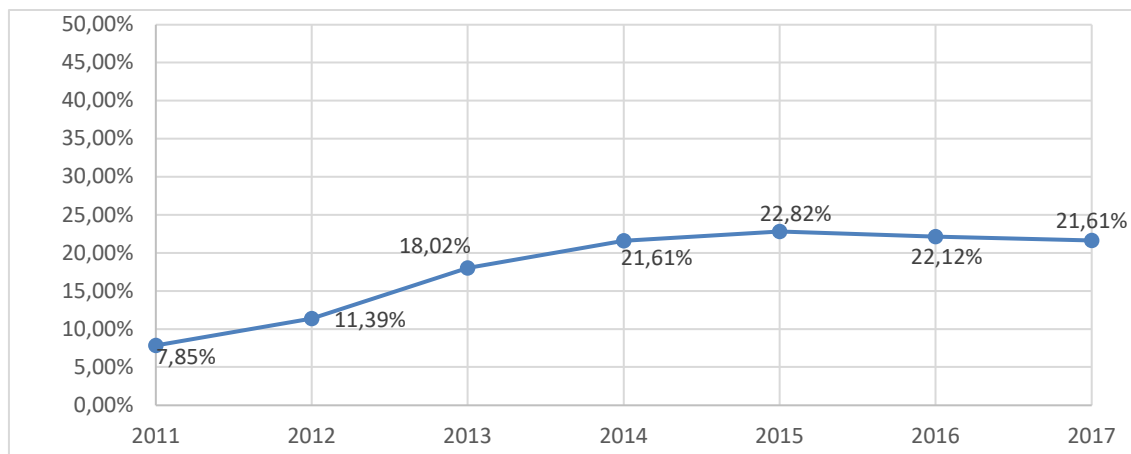
## 10 Dados gerais sobre aquisição de alimentos da agricultura familiar e seleção de municípios para a pesquisa qualitativa do PNAE

Na presente seção, busca-se responder à questão nº 4 do Plano de Trabalho da Avaliação: *Quais são as causas da heterogeneidade de implementação da regra da agricultura familiar verificada entre localidades com características e contextos socioeconômicos semelhantes?*

Seguindo a metodologia proposta para responder a essa questão, foi analisada a evolução da aquisição municipal de alimentos oriundos da agricultura familiar – AF entre os anos de 2011 e 2017 a partir das tabulações de execução do PNAE disponibilizadas pelo FNDE em seu portal na internet. Inicialmente, será apresentado um histórico geral do desempenho das Entidades Executoras - EEx para, em seguida, ser mostrada a análise que levou aos municípios escolhidos para a execução da pesquisa qualitativa.

Entre 2011 e 2017, os valores nominais repassados no âmbito do PNAE para estados e municípios, com vistas à aquisição de alimentos para os estudantes da rede pública, elevaram-se de R\$ 2,9 bilhões para R\$ 3,9 bilhões. Nesse mesmo período, a aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar saltou de R\$ 234,7 milhões para R\$ 846,8 milhões – o que corresponde, em termos relativos, a uma evolução de menos de 8% em 2011 para quase 22% em 2017 (Gráfico 10.1).

**Gráfico 10.1** - Percentual de valores globais destinados a aquisição da agricultura familiar, 2011 a 2017



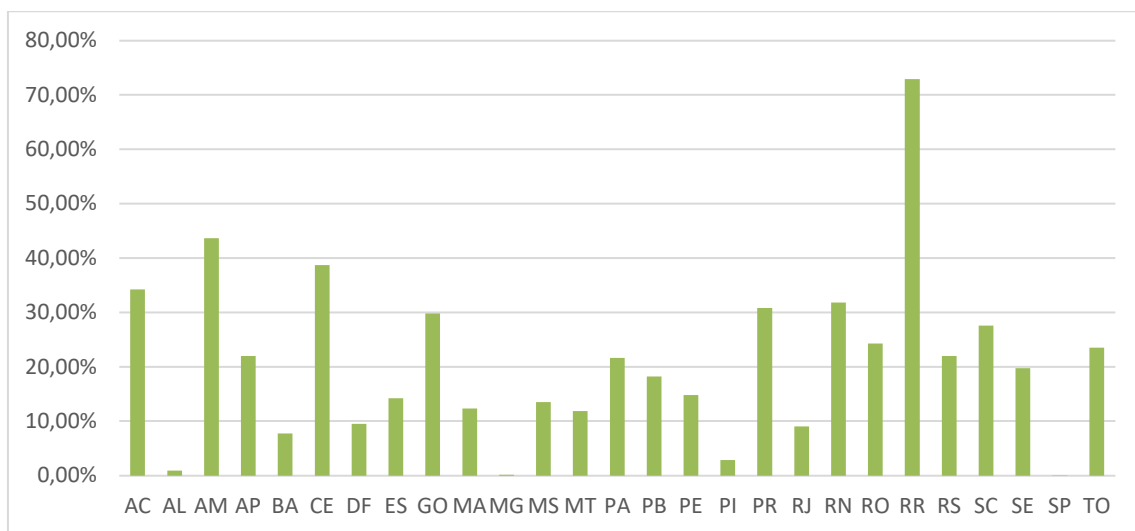
Fonte: FNDE

Considerando-se o nível federativo das Entidades Executoras, a maior parte dos recursos do PNAE é repassada aos municípios. Enquanto estados e Distrito Federal recebem em torno de 30%, para os municípios são repassados o equivalente a 70% dos recursos. Isso se deve especialmente ao maior número de estudantes do ensino infantil e fundamental matriculados em instituições de ensino municipais. De acordo com o Censo Escolar de 2019, dos mais 22 milhões de estudantes do Ensino Fundamental da rede pública de ensino, 69% estavam matriculados em escolas municipais. Além disso,

praticamente 100% das mais de 6,5 milhões de crianças matriculadas no Ensino Infantil público estavam em instituições municipais.

Com relação às unidades da federação, em 2011 treze estados não haviam adquirido qualquer gênero alimentício da agricultura familiar. Já em 2017, apenas três estados apresentaram aquisição da agricultura familiar abaixo de um por cento: Alagoas, Minas Gerais e São Paulo. Se, no início da série histórica, nenhuma unidade da federação atingiu o mínimo legal, em 2017 seis ultrapassaram o patamar de 30%: Roraima (79%), Amazonas (44%), Ceará (39%), Acre (34%), Rio Grande do Norte (32%) e Paraná (31%). No geral, o conjunto de unidades da federação partiu de um patamar de 3%, chegando a 14% no último ano da série (Gráfico 10.2).

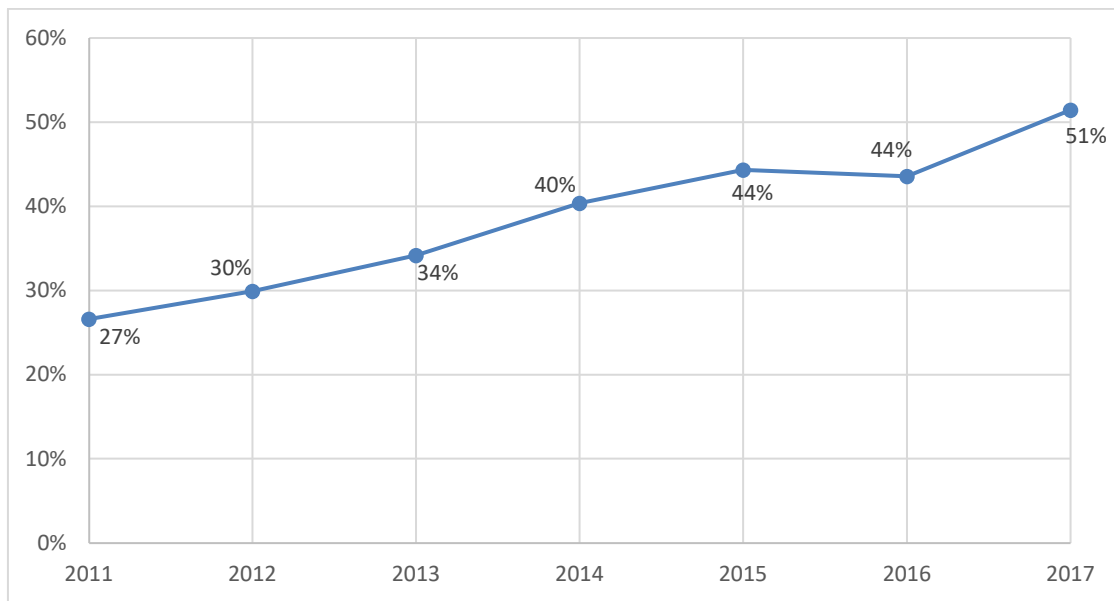
**Gráfico 10.2** - Percentual de aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar pelas Unidades da Federação, em 2017



Fonte: FNDE

Entre os municípios, apesar da heterogeneidade no nível de participação da agricultura familiar no fornecimento de alimentos, houve uma evolução positiva no decorrer do período estudado. Em 2011, o percentual de municípios que atingiram ou ultrapassaram o mínimo legal de aquisição da agricultura familiar foi de 27%. No decorrer do período, o número de municípios que cumpriam a cota foi aumentando, chegando a mais da metade em 2017 (Gráfico 10.3).

**Gráfico 10.3** - Evolução da proporção de municípios que cumpriram o mínimo de aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar – 2011 a 2017



Fonte: FNDE

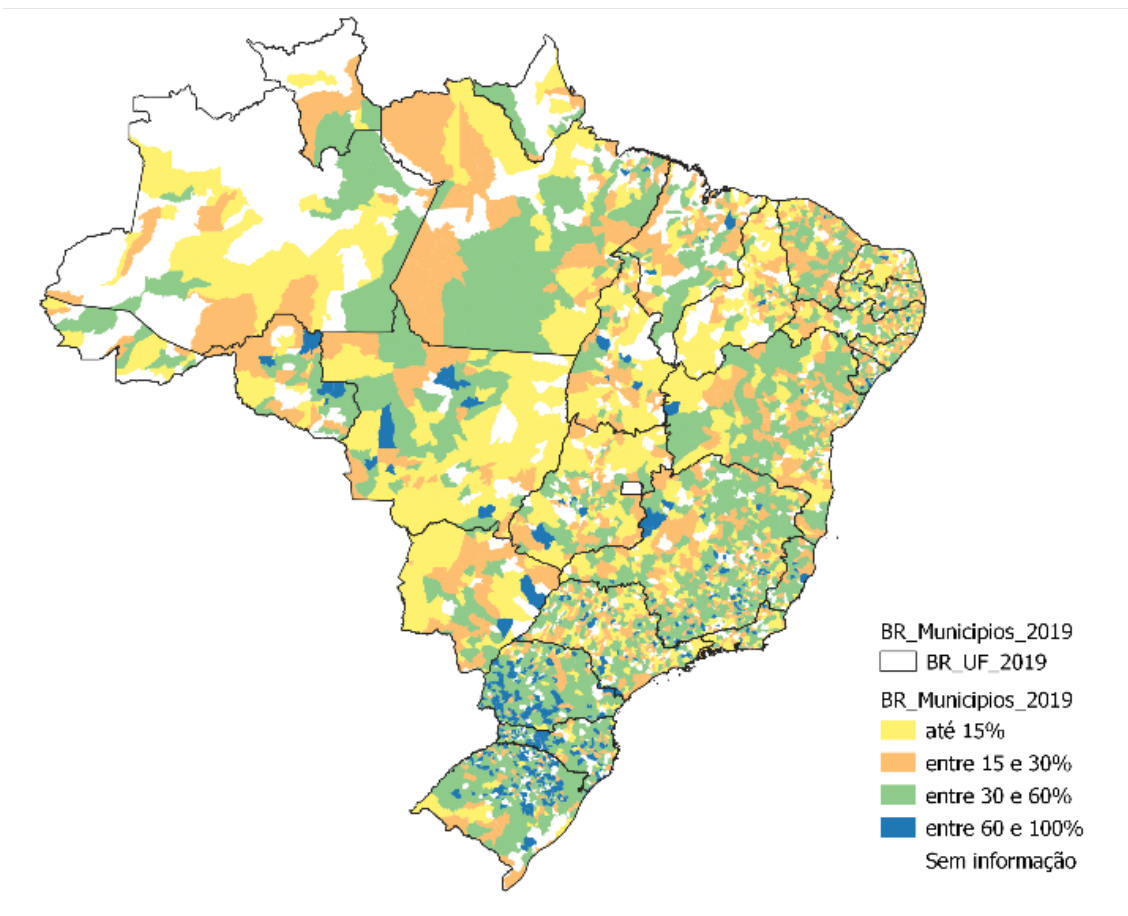
A análise dos dados de execução do PNAE permitiu a elaboração de uma classificação dos municípios para a escolha do grupo de municípios onde poderia ser efetuada a pesquisa qualitativa. Para isso, procurou-se selecionar pares de municípios distribuídos nas cinco regiões brasileiras que apresentassem entre si similaridades quanto à localização geográfica e ao volume de recursos executados do PNAE, mas que tivessem grande discrepância com relação à aquisição de alimentos da agricultura familiar.

Primeiramente, os municípios foram classificados segundo seus desempenhos relativos à aquisição da AF no último ano da série – 2017 –, de acordo com as seguintes categorias:

1. Alta execução: maior ou igual a 60%
2. Cota: entre 30% e abaixo de 60%
3. Baixa execução: entre 15% e abaixo de 30%
4. Baixíssima execução: abaixo de 15%

Foram excluídos 767 municípios que apresentaram inconsistência na porcentagem de aquisição da AF – acima de 100% do valor repassado pelo FNDE. Dos 4772 municípios restantes, 8% apresentaram alta execução em 2017, 41% execução acima da cota e abaixo de 60%, 24% baixa execução e 26% baixíssima execução. O Mapa 10.1 apresenta a distribuição dos municípios conforme seu desempenho.

**Mapa 10.1** - PNAE: Desempenho dos municípios na aquisição da agricultura familiar - 2017



Fonte: FNDE

O passo seguinte foi selecionar, dentre os municípios com alto desempenho, aqueles que apresentassem uma média alta de aquisição da AF ou que tenham demonstrado uma evolução positiva no decorrer da série. O objetivo foi filtrar os municípios que apresentaram alto desempenho desde o início da regra de aquisição da AF e aqueles que, apesar do desempenho fraco no início, demonstraram um esforço bem-sucedido de incluir agricultores familiares na política no decorrer dos anos. A partir desses critérios, chegou-se a 14 municípios com alta execução pré-selecionados como casos exemplares de bom desempenho de aquisição da agricultura familiar<sup>63</sup>.

Esses 14 municípios foram destacados em mapa a fim de visualizar, em seu entorno, municípios que tenham apresentado baixíssimo desempenho em 2017. Dessa forma, foram adicionados 32 municípios à lista de pré-selecionados. Uma nova triagem foi realizada com o conjunto de 46 municípios pré-selecionados. Dessa vez, além das tabelas publicadas, foram consultadas tabulações especiais fornecidas pelo FNDE contendo informações da aquisição do PNAE por entidade executora, fornecedor, tipo de fornecedor – agricultor familiar ou não – e valor da aquisição<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> Os mais significativos em cada região.

<sup>64</sup> Consultadas as tabulações referentes a 2017 e 2018.

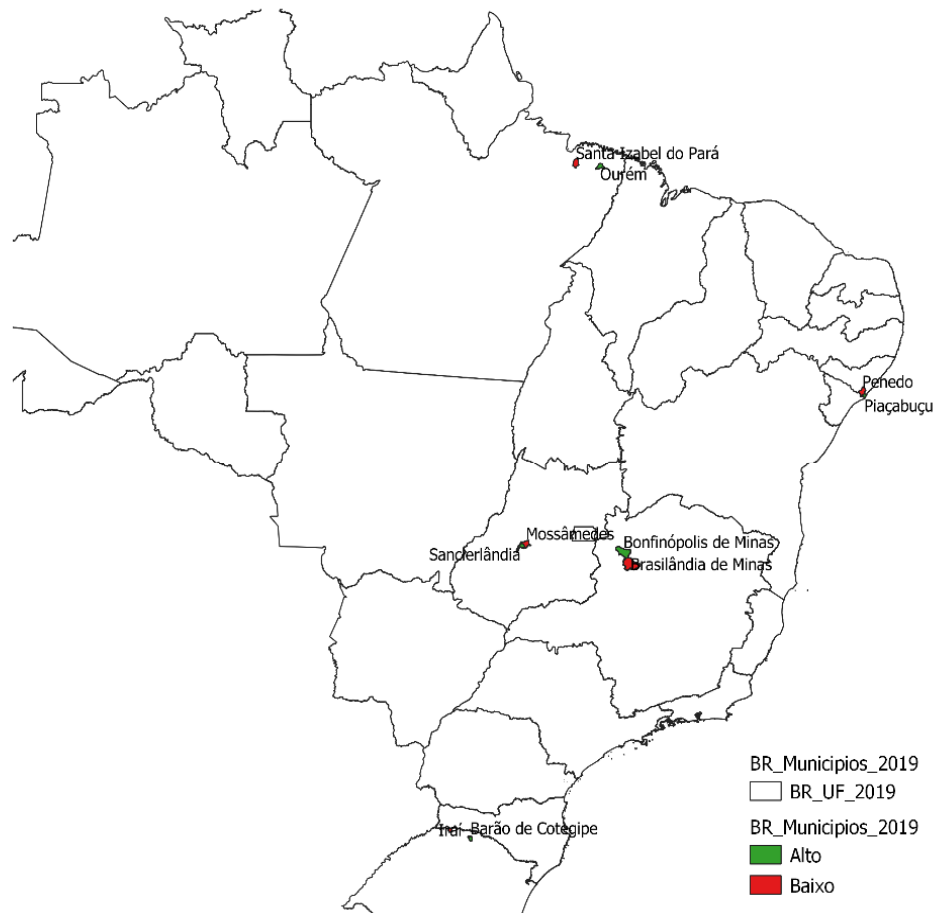
Nos 14 municípios de alta execução, buscou-se confirmar a tendência de execução alta para o ano de 2018, verificando a porcentagem dos valores adquiridos dos fornecedores identificados como da agricultura familiar e observando a existência de alguma inconsistência nos dados. Nos 32 municípios de baixíssima execução, verificou-se a regularidade do nível de execução de aquisições da AF no decorrer da série histórica, conferindo essa tendência para o ano de 2018 e observando a existência de alguma inconsistência nos dados que pudesse enviesar sua classificação. Por fim, foram selecionados, dentre os remanescentes, os pares de municípios em situações opostas quanto à aquisição da AF mais representativos em relação aos critérios de proximidade geográfica, similaridade no volume de recursos do PNAE e representação em todas as macrorregiões. Assim, chegou-se à lista municípios selecionáveis apresentada na Tabela 10.1 e cuja localização geográfica pode ser visualizada no Mapa 10.2.

**Tabela 10.1** - Municípios selecionáveis para a pesquisa qualitativa

| Região   | UF | Entidade Executora    | Percentual de aquisição da agricultura familiar |      |      |      |      |      |      | Desempenho em 2017 | Média anual |
|----------|----|-----------------------|---|------|------|------|------|------|------|--------------------|-------------|
|          |    |                       | 2011  | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |                    |             |
| C. Oeste | GO | SANCLERLÂNDIA         | 65%   | 90%  | 75%  | 94%  | 72%  | 100% | 79%  | alto               | 82,08%      |
| C. Oeste | GO | MOSSÂMEDES            | 0%  | 3%   | 0%   | 3%   | 0%   | 0%   | 0%   | baixo              | 0,75%       |
| Nordeste | AL | PIAÇABUÇU             | 0%  | 0%   | 10%  | 24%  | 27%  | 38%  | 84%  | alto               | 26,23%      |
| Nordeste | AL | PENEDO                | 1%  | 3%   | 0%   | 0%   | 13%  | 0%   | 0%   | baixo              | 2,41%       |
| Norte    | PA | OURÉM                 | 0%  | 0%   | 12%  | 16%  | 57%  | 41%  | 69%  | alto               | 27,88%      |
| Norte    | PA | SANTA ISABEL DO PARÁ  | 21%   | 9%   | 9%   | 24%  | 28%  | 6%   | 0%   | baixo              | 13,70%      |
| Sudeste  | MG | BONFINÓPOLIS DE MINAS | 34%   | 47%  | 77%  | 93%  | 85%  | 81%  | 82%  | alto               | 71,14%      |
| Sudeste  | MG | BRASILÂNDIA DE MINAS  | 5%  | 2%   | 4%   | 8%   | 6%   | 15%  | 10%  | baixo              | 7,12%       |
| Sul      | RS | BARAO DE COTEGIPE     | 48%   | 79%  | 78%  | 71%  | 100% | 100% | 100% | alto               | 82,02%      |
| Sul      | RS | IRAÍ                  | 0%  | 0%   | 7%   | 11%  | 9%   | 2%   | 10%  | baixo              | 5,48%       |

Fonte: FNDE.

**Mapa 10.2 – Municípios selecionáveis para pesquisa qualitativa**



Elaboração própria (IPEA).

Para uma pesquisa qualitativa, exige-se um maior aprofundamento das questões de análise. Considerando-se o tempo exíguo para sua realização, foi necessário avaliar se o tamanho da amostra – dez municípios – não inviabilizaria sua execução. Neste caso, alguns dos critérios utilizados, como representatividade regional e proximidade entre os pares opostos, teriam que ser relativizados a fim de se delimitar uma amostra viável para a pesquisa. O que se mostrou viável para a finalidade dessa avaliação foi a seleção de dois pares de municípios que apresentam características peculiares na participação da agricultura familiar no PNAE. Utilizou-se, desse modo, como critério final de seleção, a forma de participação dos agricultores familiares nos municípios de altíssimo desempenho: individualizada ou mediante organização representativa.

Com referência a esse critério, dois municípios de altíssimo desempenho da lista de selecionáveis apresentam situações bem díspares entre si: Ourém, no estado do Pará, e Bonfinópolis de Minas Gerais. No primeiro, a participação dos agricultores familiares ocorreu de forma predominantemente individualizada. Em 2018, foram vinte e quatro agricultores familiares que forneceram alimentos para o município de Ourém para alimentação escolar. Por outro lado, em Bonfinópolis de Minas o fornecimento de alimentos da agricultura familiar se deu unicamente mediante uma central de associações de produtores familiares.

Além disso, ambos apresentam similaridades na composição da agricultura familiar em relação a seus vizinhos de desempenho baixo. Em Ourém, o número de estabelecimentos familiares, de acordo com o Censo Agropecuário de 2017, é de 1049, muito próximo ao de Santa Izabel, que é de 1046. Bonfinópolis de Minas contém 484 estabelecimentos familiares, número também próximo ao de Brasilândia de Minas, onde há 363 estabelecimentos familiares. Em ambas as situações, os tamanhos das áreas ocupadas por estabelecimentos familiares também são próximos, como mostra a Tabela 10.2.

**Tabela 10.2** – Municípios selecionáveis: estabelecimentos familiares e forma de aquisição da agricultura familiar para o PNAE

| Município                  | Estabelecimentos Familiares |                                      | PNAE-AF Forma de aquisição |
|----------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|----------------------------|
|                            | Número de estabelecimentos  | Área dos estabelecimentos (Hectares) |                            |
| Ourém (PA)                 | 1049                        | 9015                                 | individuais                |
| Santa Izabel do Pará (PA)  | 1046                        | 8829                                 |                            |
| Piaçabuçu (AL)             | 133                         | 1127                                 | misto                      |
| Penedo (AL)                | 1151                        | 11831                                |                            |
| Bonfinópolis de Minas (MG) | 484                         | 24825                                | central de associações     |
| Brasilândia de Minas (MG)  | 363                         | 21614                                |                            |
| Barão de Cotegipe (RS)     | 1001                        | 19978                                | individuais                |
| Iraí (RS)                  | 697                         | 11209                                |                            |
| Sanclerlândia (GO)         | 334                         | 11216                                | individuais                |
| Mossâmedes (GO)            | 301                         | 9849                                 |                            |

Fontes: IBGE e FNDE

Levando-se em conta os critérios apresentados, foram selecionados para a pesquisa qualitativa os municípios de Ourém e Santa Izabel, no estado do Pará, e Bonfinópolis de Minas e Brasilândia de Minas, no estado de Minas Gerais. A coleta de dados consistiu na aplicação de entrevistas junto a atores-chave dos quatro municípios selecionados: nutricionistas; representantes do órgão gestor local do programa e de órgãos municipais da pasta de agricultura; técnicos de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER; representantes do Conselho de Alimentação Escolar - CAE; e dirigentes de entidades representativas de agricultores familiares, como associações, cooperativas e sindicatos. Além desses, foram entrevistados pesquisadores de instituições de ensino superior que atuam com a temática da alimentação escolar e/ou da agricultura familiar. As entrevistas foram realizadas entre dezembro de 2020 e janeiro de 2021, conforme os roteiros apresentados no Anexo IV. Foram colhidos, ao todo, 26 depoimentos, distribuídos da seguinte forma:

#### **Bonfinópolis de Minas:**

1. Representante da Secretaria Municipal de Educação - SEMED;
2. Representante da Secretaria Municipal de Agricultura - SEAGRI;
3. Nutricionista;
4. Representante da cooperativa dos agricultores;
5. Extensionista da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER;
6. Representante do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais - STTR.

**Brasilândia de Minas:**

1. Representante da Secretaria Municipal de Educação;
2. Nutricionista;
3. Representante do Conselho de Alimentação Escolar - CAE;
4. Representante de associação de assentados da Reforma Agrária;
5. Representante do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais.

**Ourém:**

1. Representante da Secretaria Municipal de Educação;
2. Representante da unidade responsável pela alimentação escolar;
3. Representante do Conselho de Alimentação Escolar - CAE;
4. Representante de associação comunitária;
5. Extensionista da EMATER.

**Santa Izabel do Pará:**

1. Representante da Secretaria Municipal de Educação;
2. Representante da unidade responsável pela alimentação escolar;
3. Representante do Conselho de Alimentação Escolar - CAE;
4. Representante de cooperativa de agricultores;
5. Extensionista da EMATER;
6. Nutricionista.
7. Representante do Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais.

**Instituições de Ensino Superior**

1. Instituto Federal de Minas Gerais – Área Agrária;
2. Universidade Federal do Pará – Área Agrária;
3. Universidade Federal do Pará – Área de Nutrição (entrevista em grupo)

**Quadro 10.1** - Entrevistas por município/instituição

| Município /Instituição          | SEMED | SEAGRI | Nutricionista | Associação/Cooperativa | EMATER | STTR | CAE | Pesquisador |
|---------------------------------|-------|--------|---------------|------------------------|--------|------|-----|-------------|
| Bonfinópolis de Minas           | 1     | 1      | 1             | 1                      | 1      | 1    |     |             |
| Brasilândia de Minas            | 1     |        | 1             | 1                      |        | 1    | 1   |             |
| Ourém                           | 2     |        |               | 1                      | 1      |      | 1   |             |
| Santa Izabel do Pará            | 2     |        | 1             | 1                      | 1      | 1    | 1   |             |
| Instituições de Ensino Superior |       |        |               |                        |        |      |     | 3           |

Elaboração própria (IPEA).

### 10.1 Apresentação e análise dos municípios selecionados

Nesta seção, cada município pesquisado é abordado individualmente, configurando quatro casos de implementação local do PNAE. Inicialmente, serão apresentadas algumas características socioeconômicas e agrárias do município, consolidadas na Tabela 10.3. Em seguida, serão descritos o processo de aquisição da alimentação escolar e os arranjos e articulações realizados para implementação do programa, com base nas informações obtidas nos depoimentos. As transcrições de trechos dos depoimentos somente terão a identificação do papel do entrevistado quando sua posição como ator na implementação do programa ofereça um reforço para o argumento apresentado. Essa opção se justifica pelo zelo ao sigilo da fonte das informações.

**Tabela 10.3** - Dados gerais dos municípios analisados

| UF | Município             | IDH (1) | PIB (mil reais) (2) | Bioma (1) | População do último Censo (1) | Densidade Demográfica (hab/km <sup>2</sup> ) (1) |
|----|-----------------------|---------|---------------------|-----------|-------------------------------|--|
| PA | OURÉM                 | 0,568   | 169.129,90          | Amazônia  | 16.311                        | 29,00  |
| PA | SANTA ISABEL DO PARÁ  | 0,659   | 757.959,41          | Amazônia  | 59.466                        | 82,86  |
| MG | BONFINÓPOLIS DE MINAS | 0,678   | 194.922,82          | Cerrado   | 5.865                         | 3,17   |
| MG | BRASILÂNDIA DE MINAS  | 0,674   | 260.426,65          | Cerrado   | 14.226                        | 5,67   |

Fontes: (1) IBGE: Cidades@. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>; (2) IBGE: Produto Interno Bruto dos Municípios. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=o-que-e>

### 10.1.1 Bonfinópolis de Minas

Bonfinópolis de Minas localiza-se na mesorregião Noroeste de Minas Gerais. De acordo com o Censo Demográfico de 2010, o município contava, naquele ano, com uma população de 5.865 pessoas – 30% delas em áreas rurais –, distribuídas por um território de 1.850,487 km<sup>2</sup>, registrando uma densidade demográfica média de 3,17 hab/km<sup>2</sup>. O IDH do município, estimado a partir dos dados do Censo Demográfico de 2010, é de 0,678. O bioma predominante no espaço territorial do município é o Cerrado<sup>65</sup>.

O PIB de Bonfinópolis de Minas, em 2018, chegava a R\$ 194,9 milhões. A atividade agropecuária do município – ou o PIB agropecuário municipal – respondia por 50,4% desse total<sup>66</sup>, o que reitera a afirmação colhida em todas as entrevistas realizadas de que o município é marcado essencialmente pela ruralidade. A participação da indústria local no PIB limitava-se, em 2018, a apenas 5%.

Segundo os números do Censo Escolar 2020 (Inep), Bonfinópolis de Minas contabilizava 219 alunos na creche e na pré-escola, 663 no Ensino Fundamental, 212 no Ensino Médio e 364 na Educação de Jovens e Adultos - EJA – todos na rede pública –, além de 74 alunos em regime de Educação Especial.

O município tem se destacado positivamente na execução do PNAE nos últimos anos, sobretudo no que diz respeito ao atendimento à exigência legal de destinar 30% do repasse de recursos do programa à aquisição de produtos da agricultura familiar. Em 2011, o município dispendeu 34% dos repasses federais efetuados no âmbito do PNAE na compra de alimentos da agricultura familiar; em 2017, essa proporção subiu para 82%. Nesse ano, Bonfinópolis de Minas recebeu do FNDE um recurso total de R\$ 71.222,40<sup>67</sup> para ser empregado na gestão local do PNAE, dos quais R\$ 58.227,77 foram destinados à compra de alimentos da agricultura familiar.

Ao longo do período 2011-2017, o município registrou um percentual anual médio de 71,14% de destinação dos repasses do PNAE à aquisição de produtos da agricultura familiar. O ponto mais alto dessa série foi o ano de 2014, quando a compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar chegou a 93% dos repasses (Gráfico 10.4).

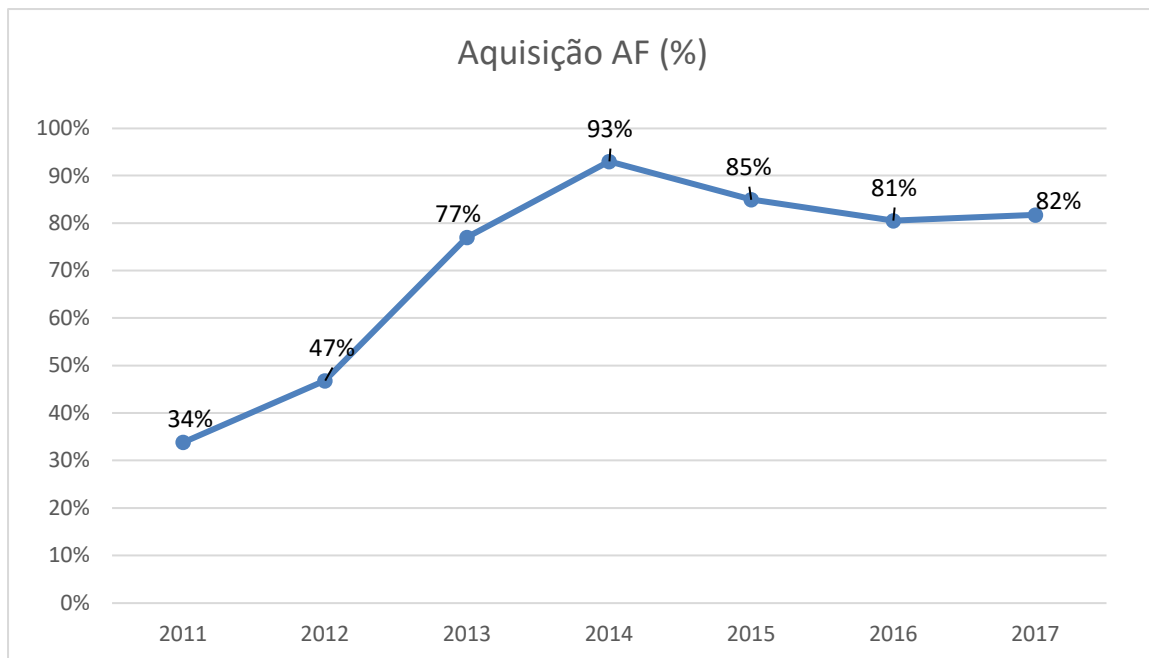
---

<sup>65</sup> <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/bonfinopolis-de-minas/panorama>

<sup>66</sup> <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?t=pib-por-municipio&c=3108206>

<sup>67</sup> Valores nominais.

**Gráfico 10.4** - Evolução do PNAE-AF em Bonfinópolis, 2011-2017



Fonte: FNDE

A análise a seguir, elaborada a partir das entrevistas com atores locais relevantes para a implementação do PNAE em Bonfinópolis de Minas, procura lançar luz sobre os fatores que explicam, ao menos parcialmente, o êxito da política de alimentação escolar conjugada à aquisição de alimentos da agricultura familiar no município.

Pode-se afirmar, de início, que o PNAE já encontrou no município uma base ampla, coesa e bem organizada de agricultores familiares – entre pequenos produtores e assentados –, espalhados em 16 comunidades e com uma forte tradição associativa – tanto em termos políticos, isto é, relativos à busca coletiva de soluções para problemas comuns, quanto em termos produtivos. As entrevistas não deixaram claras as origens dessa tradição, mas reforçaram que ela é anterior à chegada do programa. A implantação da política de compra pública da produção agrícola familiar não apenas se beneficiou desse contexto organizativo prévio como contribuiu para consolidá-lo e aperfeiçoá-lo.

Um dos efeitos dessa tradição organizativa, em um município cuja economia é essencialmente agrícola, foi o crescimento da relevância política da agricultura familiar. A partir das entrevistas, foi possível depreender que agricultores familiares têm há algum tempo ocupado posições importantes na administração municipal ou em órgãos e conselhos vinculados às políticas de desenvolvimento rural ou de alimentação escolar. Essa circunstância permitiu que, ao longo dos últimos anos, uma articulação abrangente e complexa pudesse ser construída entre o poder público municipal – prefeitura e secretarias de Agricultura e Educação –, entidades representativas da agricultura familiar – o sindicato local, a Central de Associações dos produtores familiares e, a partir desta, a Cooperativa –, a Emater e profissionais ligados à execução do programa de alimentação na rede de ensino – diretores(as), nutricionistas, merendeiras.

As políticas municipais de apoio à agricultura familiar – componente fundamental da trajetória bem-sucedida do PNAE em Bonfinópolis de Minas – não estão, portanto, associadas especificamente ao programa, mas refletem a tradição organizativa dos produtores locais e o reconhecimento da importância econômica do setor para a cidade. Ou seja, as políticas de apoio da prefeitura aos agricultores familiares não existem exclusivamente em função do PNAE, mas as razões do bom funcionamento desse programa no município passam necessariamente por elas.

Essas duas dimensões – articulação institucional no âmbito da municipalidade e políticas públicas locais de apoio à agricultura familiar – explicam grande parte do sucesso do PNAE em Bonfinópolis de Minas.

Quanto à articulação institucional no nível local, um conjunto de elementos merecem ser analisados. Em primeiro lugar, destaca-se a estreita colaboração estabelecida entre a Secretaria de Educação e a Secretaria de Agricultura do município no que diz respeito à conciliação entre a execução da política de alimentação escolar e a compra pública de produtos da agricultura familiar. Essa colaboração engloba também a Emater local e se caracteriza por uma dinâmica dialógica permanente entre as secretarias e as entidades representativas dos agricultores, tais como o sindicato e, sobretudo, a Central de Associações e a Cooperativa dos agricultores familiares do município. Fica patente, a partir das entrevistas, que o eixo principal de funcionamento do PNAE no município é essa articulação entre secretarias, unindo o órgão que centraliza as compras – a Secretaria de Educação – com o órgão que identifica a capacidade de oferta de alimentos e mobiliza a participação dos agricultores familiares no programa – a Secretaria de Agricultura.

Como se pode depreender das falas reproduzidas abaixo, tal parceria assenta-se numa diretriz fundamental reiterada por quase todos os entrevistados: o compromisso em comprar o máximo possível de produtos da agricultura familiar, não apenas atendendo à proporção de 30% prevista na Lei 11.947/2009, mas visando realizar, de modo mais integral, o “espírito” da lei, que fixa essa cota como patamar mínimo – isto é, como piso para a compra de alimentos da produção agrícola familiar.

*“O que a gente consegue comprar da agricultura familiar, a gente compra tudo. E deixa para comprar, como outros itens, somente o que nós não temos.”*

*“O que a agricultura familiar pudesse oferecer, eles [a prefeitura] compravam.”*

Portanto, as secretarias levam em consideração, na montagem e na aplicação do programa, a capacidade de oferta da produção familiar agrícola do município, de tal sorte que, uma vez lançada a Chamada Pública, ela encontre entre os produtores um conjunto de potenciais fornecedores em condições de garantir a provisão de alimentos às escolas. Por meio dessa estratégia administrativa, a regra que determina o uso de 30% dos recursos federais para a compra de alimentos da agricultura familiar deixa de ser uma previsão incerta, aplicada às cegas a uma realidade socioeconômica desconhecida, para ganhar efetividade e aderência às condições produtivas locais. É

importante sublinhar que essa orientação, longe de comprometer ou limitar o cardápio servido nas escolas, é que permite justamente dar a este uma variedade e uma qualidade maior.

A Secretaria de Agricultura – em parceria com a Secretaria de Educação – apura, mediante um cadastramento dos produtores, quais alimentos estes podem prover às escolas ao longo do ano. Juntamente com a apuração das necessidades alimentares semanais e mensais das escolas, é feito um mapeamento dos produtores do município – apenas do município –, a partir do qual se estima sua capacidade de oferta. Mais do que isso, a Secretaria de Agricultura, em parceria com a Emater local, monitora de perto a situação documental dos produtores familiares, a fim de assegurar que, no momento de lançamento da Chamada Pública, o maior número possível deles possa participar.

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

A Chamada Pública específica para a agricultura familiar é desenhada com o objetivo de encontrar produtores capazes de atender aos requisitos formais e às necessidades de provisão das escolas – quantidade de alimentos, exigências nutricionais e frequência das entregas –, em vez de impor um rol de produtos sem oferta local e a produtores não devidamente documentados. Uma vez concluída a seleção, as secretarias municipais de Agricultura e Educação seguem realizando um acompanhamento intensivo junto aos agricultores familiares participantes do PNAE local, planejando as entregas e fiscalizando o cumprimento das condições previstas.

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

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

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

É importante mencionar que, uma vez lançada, a Chamada Pública do PNAE é amplamente divulgada por programas de rádio e por carros de som que percorrem as dezesseis comunidades rurais do município. Deve-se destacar também essa estratégia de divulgação entre os fatores fundamentais de sucesso do programa em Bonfinópolis de Minas.

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

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

*“Acontece às vezes de um produto ser produzido por mais de um agricultor, principalmente as frutas, melancia, banana, não é um produtor só que consegue entregar tudo. Junta cinco, seis produtores para poder dar a entrega da semana. A próxima semana do mesmo jeito.”*

O PNAE foi considerado pelo representante dos agricultores familiares ouvido na pesquisa como o maior mercado para a produção familiar agrícola de Bonfinópolis de Minas. Este fato, entretanto, está conectado a uma condição que precede o PNAE: a organização coletiva dos produtores. Essa organização tem, como marco recente, a criação de associações comunitárias de produtores em cada uma das dezesseis comunidades rurais, e a reunião dessas associações em uma Central de Associações. Para não serem prejudicados nos critérios de priorização estabelecidos pela Resolução nº 06/2020 do FNDE<sup>68</sup>, os produtores criaram uma Cooperativa que lhes permite participar do PNAE e atender aos requisitos da Chamada Pública. É a Cooperativa,

<sup>68</sup> De acordo com o inciso III, do §4º, do artigo 35 da Resolução nº 06, as Centrais da Agricultura Familiar ficam em último lugar na ordem de priorização que leva em conta o nível de organização dos produtores, sendo esta a ordem: Grupos Formais, Grupos Informais, Fornecedores Individuais, Cooperativas Centrais da Agricultura Familiar.

registrada com uma DAP de pessoa jurídica emitida pela Emater, quem responde à Chamada Pública. Portanto, os agricultores – desde que mantenham ativas suas respectivas DAPs de pessoa física – participam do programa sempre como produtores associados.

Atualmente, a Cooperativa possui em torno de 90 associados, incluindo muitos assentados da reforma agrária. Os produtores que participam do PNAE entregam o alimento ou diretamente às escolas – aqueles que conseguem atender às exigências de acondicionamento e embalagem dos produtos – ou a uma Unidade de Distribuição de Alimentos, que funciona em um galpão público cedido para a Cooperativa. A Cooperativa recebe da prefeitura os pagamentos pelos alimentos entregues nas escolas e repassa aos produtores segundo as cotas correspondentes.

A estruturação coletiva da oferta e a centralização administrativa da relação dos produtores com a prefeitura têm, combinadas, uma série de implicações positivas para o funcionamento do PNAE no município: i) assegura-se uma escala de produção capaz de fazer frente às necessidades alimentícias das escolas ao longo do ano – aquelas cuja provisão cabe à agricultura familiar; ii) presta-se assistência aos agricultores familiares que, via de regra, têm dificuldade de lidar com a burocracia e a parte documental; e iii) reserva-se ao coletivo dos produtores uma margem interna de gestão da capacidade produtiva dos cooperados. As falas a seguir ilustram esses três pontos.

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

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

Tanto a Central quanto a Cooperativa foram criadas com o apoio do Sindicato de Trabalhadores Rurais local. Mas a atuação da prefeitura e de suas secretarias no âmbito do PNAE constituiu um fator indutor essencial para a criação especificamente da Cooperativa, uma vez que ela veio satisfazer uma condição formal de participação da associação dos produtores. Este ponto merece destaque. Uma vez que o arranjo construído na Central poderia prejudicar a participação no PNAE, dois encaminhamentos poderiam ter sido dados: uma fragmentação da oferta, com os produtores associados optando por participar individualmente do programa, ou a

construção de uma cooperativa, que permitisse a formalização da entrada deles como coletivo no programa. O fato de esta última ter sido a solução adotada reforça o grau de coesão da organização dos agricultores familiares de Bonfinópolis de Minas.

Essa organização, fortalecendo o papel político e econômico da agricultura familiar no município, encontra sua contrapartida, na esfera institucional, no conjunto das políticas públicas ofertadas pela prefeitura aos agricultores familiares. A maioria dos entrevistados fez referência a essas políticas, mesmo aqueles que não estavam diretamente ligados à agricultura, deixando claro, portanto, o papel-chave que se atribui a elas na execução do PNAE em Bonfinópolis. Quatro iniciativas foram destacadas. Em primeiro lugar, cada uma das comunidades cujas associações integram a Central dispõe de um trator de grade. Os veículos foram adquiridos com recursos de emenda parlamentar. A prefeitura, além disso, patrocinou um programa de correção do solo da região, considerado muito ácido. De acordo com os entrevistados, a prefeitura “dava o caminhão” (entrevista da Emater), isto é, pagava o frete do calcário e do fosfato e subsidiava o custo valor/hora da aplicação. Também iniciativa da prefeitura, o projeto IrrigaBon ofereceu aos produtores um ressarcimento de R\$ 6 mil aos gastos com irrigação e de mais R\$ 6 mil quando esses gastos eram investidos em fruticultura. Citou-se também que foi adquirido um equipamento para processamento de leite para fabrico de iogurte, ainda pendente de certificação. Além disso, a prefeitura criou uma agroindústria para beneficiamento de frutas – produção de polpas –, cedendo seu uso aos produtores familiares que vendem para o PNAE.

Os entrevistados reiteraram que o estímulo da prefeitura aos produtores foi fundamental para a entrada no PNAE. Inicialmente, as dificuldades produtivas relacionadas ao clima e ao baixo preço dos produtos agrícolas desencorajavam os produtores. Também o apoio da Emater tem sido importante para, por exemplo, viabilizar o acesso dos produtores locais – muitos dos quais participam do PNAE – às linhas de crédito do Pronaf. Essas políticas públicas combinadas – uma proporcionando crédito para custeio das atividades ou do investimento produtivo, outra oferecendo uma garantia de compra da produção – têm, se aplicadas com o devido acompanhamento técnico, grande potencial para estimular o desenvolvimento técnico-produtivo da agricultura familiar e gerar melhoria das condições socioeconômicas das famílias rurais.

*“A gente trabalha na elaboração de projetos de crédito rural. Aqui no município a Emater faz mais de 80 projetos de crédito rural por ano. Dá um montante aí de até milhões de reais de investimento na agricultura familiar o município, e a gente ajuda a organizar as cadeias produtivas e a comercialização.”*

Falando especificamente da produção, deve-se destacar, primeiro, que a agricultura familiar encontra em Bonfinópolis de Minas um ambiente de relativa estabilidade fundiária, sem conflitos latentes. A agricultura familiar ocupa o solo menos fértil do município, ao passo que as melhores terras são exploradas por grandes produtores de grãos. De certa forma, o PNAE, como política pública, contribui para

atenuar os efeitos dessa desigualdade e gera externalidades positivas na alimentação servida nas escolas:

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

A produção entregue ao PNAE pelos agricultores familiares inclui feijão, batata doce, cenoura, mandioca, farinha, melancia, leite, abóbora, banana, hortaliças, ovos, cebola, repolho, beterraba, alho, açafrão, polpas de frutas e outros gêneros. Também no que diz respeito à ampliação do rol de produtos entregues, a prefeitura tem participação importante. Nesse sentido, ela adquiriu um resfriador de leite com capacidade para armazenar até 70 mil l/dia. Além disso, a Vigilância Sanitária local emite um Selo de Inspeção Municipal - SIM para produtos da agricultura familiar e este selo, associado ao cumprimento de boas práticas, permite a comercialização deles dentro do município. Vale dizer que, com a estruturação produtiva da agricultura familiar, os produtores passaram a escoar a produção também por outros canais de comercialização, como a feira local. Nesse caso, contam com o apoio da prefeitura, que distribui entre seus servidores um ticket para ser gasto em produtos na feira da agricultura familiar:

*“Os produtos que sobram da merenda eles acabam vendendo na feirinha da cidade.”*

A necessidade de aprovação sanitária, juntamente com as dificuldades logísticas de transporte através das grandes distâncias dentro do município, foi apontada como um dos obstáculos a um melhor desempenho do PNAE. Alguns produtores, no início das operações do programa, enviavam os produtos da merenda pelos ônibus escolares. Esse problema afeta especialmente o transporte de hortaliças, gênero mais perecível, mas tem implicações gerais sobre a qualidade dos alimentos. Por essa razão, a Emater procurou orientar os produtores com um manual de boas práticas, a par do trabalho de inspeção sanitária, a fim de ampliar o rol de produtos comercializáveis pela agricultura familiar.

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

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

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

De acordo com a Secretaria de Agricultura, a prefeitura também procura auxiliar os produtores que enfrentam distâncias maiores para fazer chegar seus produtos às escolas ou à Unidade de Distribuição:

*“Alguns que tem dificuldade na logística, a secretaria apoia na logística, busca lá na propriedade.”*

A Emater ressalta que, a despeito dos melhoramentos, existe um déficit tecnológico na produção da agricultura familiar. Uma renovação técnica que estava em curso foi interrompida pela pandemia.

Outro problema, segundo os gestores do PNAE no município, é o baixo valor repassado pelo FNDE, sendo que a prefeitura efetua um aporte de R\$ 10 mil a R\$ 12 mil por mês. Apesar disso, a maior parte das entrevistas realçou os benefícios gerados pelo PNAE em Bonfinópolis de Minas, nas duas “pontas” que o programa conecta, a agricultura familiar e a alimentação escolar.

Em relação aos agricultores familiares, é destacada, em primeiro lugar, a facilidade de comercialização a partir do mercado institucional local que o programa criou. Isto teve, como consequência, o aumento da renda dos produtores e um importante acréscimo dinâmico à economia do município. Análises acerca das diferenças de custo entre a compra de produtos alimentícios via licitações ou pregões de menor preço e a aquisição de alimentos da agricultura familiar via chamadas públicas não podem deixar de considerar, sob pena de oferecer um retrato parcial da questão, que os recursos que remuneram agricultores familiares fornecedores do PNAE circulam dentro do município, isto é, são gastos e geram tributos no município. Esse dado, especialmente para municípios pequenos e marcados pela ruralidade, não pode ser desconsiderado. Por outro lado, as empresas vencedoras das licitações raramente têm sede nos municípios menores e, por conseguinte, o recurso que elas recebem não fica no município, ou seja, não gera efeito multiplicador no território.

*“Comprando direto dos agricultores, o dinheiro circula também aqui no município. (Secretaria de Agricultura)”*

A despeito das carências técnicas, os produtores participantes do programa se qualificaram, começaram a planejar melhor a produção e a investir no seu processamento para agregar valor. Além disso, os benefícios trazidos pelo PNAE, com a valorização da produção familiar, incentivaram a permanência dos jovens no campo e mesmo o retorno deles à agricultura:

*“Graças às compras públicas, começamos a ver a permanência dos jovens no campo. E a entrada deles no ensino técnico [agrícola].” (Secretaria de Educação)*

*“A melhoria principal foi a permanência dos jovens no campo. Os jovens estão investindo na permanência no campo (...). Tem a abertura de uma frente de trabalho na agricultura familiar” (Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais).*

No que concerne às mudanças trazidas à alimentação dos alunos, os entrevistados reiteraram que a entrada dos produtos da agricultura familiar melhorou a qualidade e diversificou o cardápio das escolas. Sob tal aspecto, a articulação institucional entre as secretarias de Agricultura e de Educação, com protagonismo da nutricionista, se mostrou coesa e bem-sucedida. A maior presença de alimentos in natura, frescos e com preferência aos produtos de época nas refeições influenciou positivamente sobre os hábitos alimentares dos estudantes.

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

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

A Secretaria de Educação encarregou-se de estabelecer uma relação de maior proximidade entre diretores, merendeiras e nutricionista, a fim de gestar a mudança dos cardápios das escolas, com a inclusão de gêneros produzidos pela agricultura familiar e, simultaneamente, com a adoção de opções alimentares mais saudáveis. Desse ponto de vista, pode-se considerar que a Secretaria de Educação funcionou como a ponte que liga escolas e agricultores familiares, mas os dois pilares que a sustentam são a Secretaria de Agricultura, com políticas públicas de apoio ao produtor familiar, e a organização social da agricultura familiar no município.

Como foi visto, a articulação institucional entre as secretarias de Agricultura e de Educação e a organização social e produtiva dos agricultores familiares – com as associações nas comunidades, a Central de Associações e a Cooperativa – deu forma a uma estratégia de execução do PNAE que parte da premissa de que cabe aos órgãos da prefeitura, em parceria com a Emater, criar as condições formais e produtivas necessárias para que as chamadas públicas lançadas encontrem, entre os agricultores familiares, fornecedores capazes de atender às exigências previstas. Por essa razão, a execução da política é concebida a partir do conhecimento da capacidade de oferta, das dificuldades logísticas e da variedade dos produtos disponíveis localmente, dentro dos parâmetros nutricionais definidos pelo FNDE.

Tal estratégia não restringe a oferta de produtos à capacidade de provisão da agricultura familiar. Ao contrário, ela soma a capacidade de provisão da agricultura às formas convencionais de compra de produtos alimentícios, via licitações, contribuindo para diversificar os cardápios. Embora dependa, naturalmente, de uma verificação específica, pode-se avançar a hipótese de que, nos municípios onde a proporção de produtos adquiridos junto à agricultura familiar corresponde ao percentual fixado na lei, o PNAE opera com uma escala mais saudável e mais diversificada de alimentos.

### 10.1.2 Brasilândia de Minas

Brasilândia de Minas integra a mesorregião Noroeste de Minas Gerais. Segundo o Censo Demográfico de 2010, 14.226 pessoas residiam no município – 13% delas em áreas rurais –, ocupando um território de 2.509,694 km<sup>2</sup>, com densidade demográfica média de 5,67 hab/km<sup>2</sup>. O IDH do município, calculado a partir de dados do Censo 2010, era de 0,674. O bioma predominante no espaço territorial do município é o Cerrado.<sup>69</sup>

Para o ano de 2018, o PIB de Brasilândia de Minas era calculado em R\$ 260,4 milhões. A atividade agropecuária do município – ou o PIB agropecuário municipal – respondia por 26,3% desse total.<sup>70</sup> O setor de serviços – excluindo administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social – respondia por 35,5% do PIB municipal.

De acordo com os dados do Censo Escolar 2020 (Inep), Brasilândia de Minas contava com 673 alunos na creche e na pré-escola, 2.231 no Ensino Fundamental, 648

---

<sup>69</sup> <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/brasilandia-de-minas/panorama>

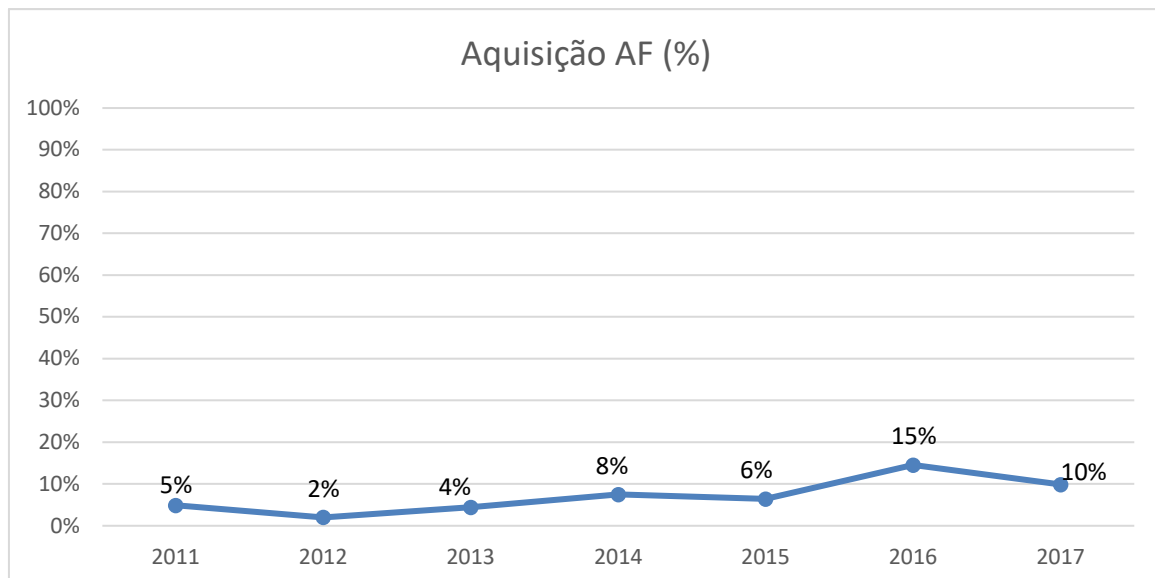
<sup>70</sup> <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?t=pib-por-municipio&c=3108206>

no Ensino Médio e 613 na Educação de Jovens e Adultos - EJA – a quase totalidade deles na rede pública –, além de 189 alunos em regime de Educação Especial.

O município tem apresentado, nos últimos anos, uma baixa execução do PNAE no que diz respeito ao atendimento à exigência legal de destinar 30% do repasse de recursos do programa à aquisição de produtos da agricultura familiar. Em 2011, o município dispendeu 5% dos repasses federais efetuados no âmbito do PNAE na compra de alimentos da agricultura familiar; em 2017, essa proporção subiu para 10%. Nesse ano, Brasilândia de Minas recebeu do FNDE R\$ 133.966,40 para serem empregados na gestão local do PNAE, dos quais apenas R\$ 13.252,07 foram destinados à compra de alimentos da agricultura familiar.

Ao longo do período 2011-2017, o município registrou um percentual anual médio de 7,12% de destinação dos repasses do PNAE à aquisição de produtos da agricultura familiar. Mesmo no ano mais bem-sucedido da série, 2016, as compras da agricultura familiar não ultrapassaram 15% (Gráfico 10.5).

**Gráfico 10.5** - Evolução do PNAE-AF em Brasilândia de Minas, 2011-2017



Fonte: FNDE

A análise a seguir vale-se de um conjunto de entrevistas com atores locais que participam da implementação do PNAE em Brasilândia de Minas. O objetivo é compreender os fatores que explicam, ao menos parcialmente, o desempenho limitado da aquisição de alimentos da agricultura familiar no âmbito da política de alimentação escolar realizada no município.

Ressaltam-se, a partir dos depoimentos dos atores locais a respeito da baixa inserção da agricultura familiar no PNAE local, dois problemas principais: i) ausência de articulação entre os agricultores familiares e os órgãos da administração municipal relacionados à execução do programa – aspecto que pode ser atribuído, também, à precária organização dos próprios produtores; e ii) ausência, nos últimos anos, de uma efetiva Secretaria de Agricultura no município, componente essencial não apenas para

a interlocução do poder público com os agricultores familiares, mas também para a articulação institucional – no âmbito da própria administração municipal – junto à Secretaria de Educação para a aquisição de alimentos da agricultura familiar como uma diretriz da política de alimentação escolar.

Uma das consequências da pouca organização da agricultura familiar no município manifesta-se no fato de que a adesão ao PNAE é não apenas baixíssima, mas, ainda, individual. Os poucos produtores familiares que tomam parte no programa – e que, pelo que as entrevistas permitiram apurar, pouco se revezam – integram-se a ele como fornecedores individuais. Essa condição representa, por si só, um limitador da oferta de produtos, ajudando a explicar o baixo desempenho dessa vertente do programa no município. Ao longo das entrevistas não foi citada, por exemplo, a existência de uma cooperativa local de agricultores familiares.

A variedade dos produtos entregues pelos agricultores familiares mostra-se, também, bastante restrita. De acordo com os entrevistados, o PNAE no município compra desses produtores polpa de frutas, alface, hortaliças, brócolis, couve, cheiro verde, abobrinha e mandioca. Os participantes – apenas quatro produtores – integram projetos de assentamento da reforma agrária. Eles entregam os alimentos diretamente nas escolas, com veículos ou meios próprios, o que também aponta para a desarticulação entre eles e para a ausência de um apoio logístico por parte da prefeitura.

A razão dessa baixa participação da agricultura familiar no PNAE de Brasilândia de Minas é, do ponto de vista do poder público municipal, a baixa disposição dos próprios produtores a fornecerem alimentos para o programa. As entrevistas com representante da Secretaria de Educação e com a nutricionista apontaram as tentativas já feitas, por parte da prefeitura, para atrair os agricultores familiares.

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

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

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

*“Já recebi visita do Cecane. O Cecane fez reunião com os agricultores, foi na prefeitura, conversou com a administração. Estamos dispostos a comprar, mas os agricultores não.”*

Em parte, o problema pode ser agravado pela natureza e pela restrita divulgação do instrumento usado para atrair os agricultores familiares ao programa. Em primeiro lugar, as entrevistas apontaram que esse instrumento é uma licitação, e não uma chamada pública. Trata-se de uma licitação exclusivamente dirigida à agricultura familiar, mas não ficou claro se os termos formais coincidem com os de uma chamada pública convencional ou se remetem à fórmula da tomada de preços ou do pregão. Trata-se, em todo caso, de uma inadequação presente em muitos outros municípios, de conforme pesquisadores do PNAE em Minas Gerais apontaram. Além disso, a licitação tem uma divulgação deficiente: ela é feita apenas pelo portal virtual da prefeitura, sem, pelo que se pôde verificar, o emprego de outros meios auxiliares de publicização.

*“A divulgação é feita no portal da prefeitura e no mural também da prefeitura.”*

Ante a baixa adesão da agricultura familiar, a grande maioria dos alimentos tem sido comprada junto a atacadistas e varejistas da cidade – sobretudo dos produtos que exigem refrigeração, como leite, carne, frango e ovos – ou de municípios próximos. Recentemente, porém, uma empresa de fora de Brasilândia, vencedora da licitação geral, passou a assumir a maior parte do fornecimento de alimentos para as escolas, com significativa preponderância de itens industrializados. A mesma empresa, segundo depoimentos, realiza outros serviços para a prefeitura, além da entrega dos alimentos

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

Não parece possível distinguir entre as causas e os efeitos da baixa participação da agricultura familiar no PNAE de Brasilândia de Minas. Porém, atribuir esse problema

apenas à limitada estratégia de divulgação do certame não soa razoável. As entrevistas levantaram alguns indícios importantes para compreender o fato. O primeiro, já mencionado, é a baixa organização dos agricultores familiares e assentados. Uma entrevistada, representante de um dos quatro assentamentos locais, confirmou que falta aos assentados essa organização. Embora eles já tenham acessado o Pronaf – o que, em certas condições, costuma funcionar como um vetor de estruturação produtiva –, os produtores são desmobilizados e não têm articulação com a prefeitura e os sindicatos. A falta de acompanhamento por parte dos órgãos públicos – técnico e social – explicaria, em alguma medida, a desorganização dos assentados.

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

A administração municipal tem conhecimento da desorganização dos produtores familiares e, ao mesmo tempo, assume que parte da responsabilidade sobre esse quadro se deve a uma lacuna institucional na própria prefeitura, que passou muito tempo sem um titular na Secretaria de Agricultura.

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

Mesmo a Emater, apontada como parceira indispensável para mediar a entrada da agricultura familiar no PNAE, tem uma atuação limitada, dada a falta de estrutura e de pessoal em no município:

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

Subsiste, portanto, o reconhecimento de que, no âmbito municipal, o poder público local pode exercer um papel fundamental na organização dos agricultores e que, em geral, o meio de induzir essa organização passa pela criação das condições de participação ou acesso desses produtores familiares às políticas públicas. No caso específico de Brasilândia de Minas, é possível que a incipiente organização interna dos assentamentos – em regra, ocupando terras mais degradadas e com infraestruturas de acesso à eletricidade, à água e à pavimentação muito mais precárias que as áreas de

agricultura familiar consolidada – configura um problema que poderia ser sanado com ações estruturantes do poder público. As consequências dessa desarticulação manifestam-se não só na baixa participação dos agricultores familiares no PNAE – que é, nesse caso, um sintoma –, mas na própria dificuldade de desenvolvimento econômico que eles enfrentam:

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

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

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

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

A necessidade de implementos técnicos para desenvolver a agricultura familiar, no âmbito dos assentamentos, é também aludida:

*“Os assentados têm demanda por tecnologia, por trator.”*

Apesar disso, afóra a produção adquirida pelo PNAE – basicamente de hortaliças –, a produção dos assentados abrange outros gêneros, como mandioca, cana para rapadura, banana, peixe, ovos, queijo, leite, abobrinha. Feijão é uma cultura forte no município, mas restrita aos grandes produtores. A nutricionista afirmou que o programa teria, por exemplo, interesse em adquirir as bananas produzidas pelos assentados:

*“Tem bastante produção de banana. A gente tem consumo alto na merenda de banana. A gente queria muito comprar, ver com esses produtores se eles fornecem pra gente, eles têm vendido muito nos supermercados locais.”  
(Nutricionista).*

Outra questão mencionada como impeditiva para ampliar o acesso dos produtores familiares ao PNAE diz respeito às dificuldades de obtenção do selo de inspeção sanitária. Esse obstáculo inviabiliza o fornecimento, por parte deles, de produtos de origem animal ao programa. Por outro lado, os custos com que os produtores familiares teriam de arcar para efetuar, em suas propriedades, as adaptações e melhoramentos exigidos pelo regramento sanitário podem parecer, para muitos deles, um investimento pouco compensatório em termos de retorno econômico, seja nas vendas para o PNAE, seja nas vendas para os consumidores da cidade.

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

Em todo caso, a percepção mais forte que sobressai da análise das entrevistas é o distanciamento, a falta de comunicação existente entre os representantes dos órgãos públicos envolvidos na execução local do PNAE e os agricultores familiares/assentados. Pode-se dizer que, entre os dois lados, parece predominar um desconhecimento recíproco. Do ponto de vista da prefeitura, por exemplo, dada a reiterada abstenção dos produtores familiares nas reuniões sobre o PNAE, é difícil compreender por que razão o programa, com retrospecto positivo entre seus participantes, não os atrai:

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

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

De outra parte, a representante dos assentados entrevistada afirmou que não conhece ninguém do seu assentamento que participe seja do PNAE seja do PAA e que, pela sua impressão, os produtores familiares que integram seu assentamento sequer têm informações a respeito dos programas. Trata-se, aparentemente, de dificuldade de comunicação recíproca, que diz respeito não propriamente à ausência de uma disposição para aproximação, mas à inexistência ou inatividade de canais institucionais de interlocução. Exemplo disso é a resposta da representante da Secretaria de Educação que, ao ser perguntada sobre quem eram os atores locais essenciais para a execução do PNAE no município, não incluiu qualquer menção aos agricultores familiares:

*“Para implementar o PNAE, a gente procura a prefeitura mesmo, juntamente com a nutricionista (...) Para suprimento de alimento nas escolas, os atores importantes são a nutricionista e as cantineiras.” (Secretaria de Educação)*

As representantes da prefeitura afirmam, entretanto, que a política de alimentação escolar no município funciona bem. Apesar de apontarem para a necessidade de complementação, por parte da administração municipal, do recurso que chega do FNDE, considerado muito baixo, a representante da Secretaria de Educação e a nutricionista apontam que o cardápio servido nas escolas é variado, segue as recomendações normativas e tem boa aceitação entre os estudantes. Essa boa aceitação inclui, também, os produtos adquiridos junto à agricultura familiar, especialmente as saladas. De acordo com a nutricionista, o diálogo permanente com as cantineiras contribui para melhorar a aceitação e acertar a quantidade da merenda. Os alunos da zona rural almoçam, lancham e jantam. Os da creche recebem café, colação, almoço e lanche. Os alimentos, de modo geral, são: pão, leite, frutas, arroz, feijão, carne, legumes e bolos.

Um aparente contrassenso da execução do PNAE local estaria justamente no fato de os alunos das escolas rurais estarem incluídos entre aqueles que, vindos de comunidades mais pobres, “comem melhor”, enquanto seus pais deixam de ter um acréscimo à renda familiar porque não participam, como fornecedores, do programa de alimentação escolar.

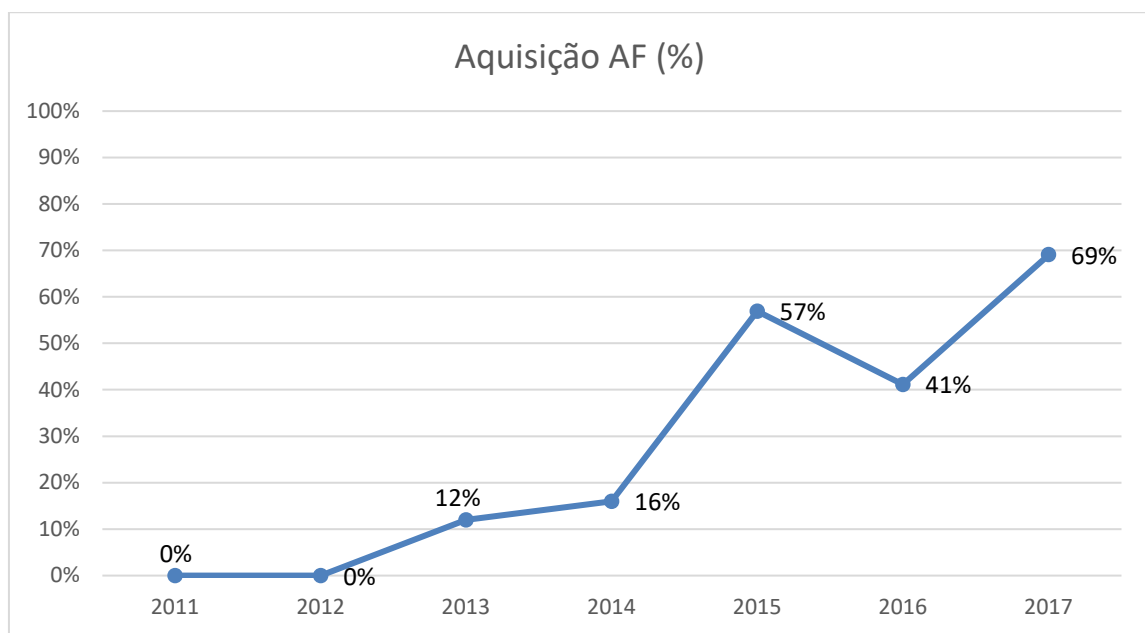
As medidas que o poder público local tem tomado no sentido de atrair os agricultores familiares ao programa – como as chamadas para reuniões com a Secretaria de Educação e outros atores – mostraram-se pouco eficazes para ampliar sua participação. Um importante fator de que dependeria o êxito da participação da agricultura familiar no PNAE não foi objeto da atenção específica de uma política pública: a precária organização dos produtores. O PNAE, para além de ser uma política de compra pública de alimentos para a alimentação escolar, tem, entre seus objetivos, o papel de induzir o desenvolvimento da agricultura familiar, isto é, de operar como um fator de estruturação produtiva dos agricultores familiares a partir da garantia de compra da produção.

### 10.1.3 Ourém

Ourém está localizado no Nordeste Paraense, pertence ao bioma Amazônia e dista 182 km da capital do estado, Belém. De acordo com o último Censo Demográfico, a população de Ourém em 2010 era de 16.311 habitantes, sendo 54,4% residentes na área rural<sup>71</sup>, e a densidade demográfica de 29 hab/km<sup>2</sup>, com uma área de 561,710 Km. O IDH Municipal em 2010 era de 0,568. O PIB em 2018 foi de aproximadamente R\$ 169 milhões, sendo que a agropecuária corresponde a 29% desse total.

De acordo com o Censo Escolar da Educação Básica (2020), Ourém possui um total de 5.393 matrículas de escolares, das quais 913 são do ensino infantil, 3041 do ensino fundamental, 873 do ensino médio, e 566 do EJA. A rede municipal de ensino é responsável por 2.578 matrículas (47% do total). Ourém é um dos casos de sucesso na implementação do PNAE. No ano de 2017, foram usados 69% dos R\$ 466.226,00 advindos do FNDE para a compra da merenda escolar diretamente dos agricultores familiares, contabilizando R\$ 322.082,00. Desde o ano de 2013, quando o volume das compras da agricultura familiar foi de 12% dos recursos repassados pelo FNDE, Ourém apresenta uma evolução significativa na aquisição de produtos dos agricultores familiares (Gráfico 10.6).

**Gráfico 10.6** - Evolução do PNAE-AF em Ourém – 2011 a 2017



Fonte: FNDE.

O sucesso desse município está atrelado a um conjunto de fatores, sendo essenciais o comprometimento da gestão municipal, especialmente das Secretarias da Educação - Semed e da Agricultura - Seagri, e a atuação do Conselho da Alimentação Escolar - CAE. Para a gestão municipal, a inclusão dos produtos dos agricultores familiares na alimentação escolar não é somente uma forma de os recursos do PNAE

permanecerem no município, mas também um meio de melhorar a qualidade das refeições ofertadas ao alunado durante o período escolar.

Além do comprometimento desses atores, o bom desempenho está associado a um esforço de vários dos entes vinculados com a oferta da alimentação escolar. Os principais atores que desempenham papéis cruciais são: Setor da Alimentação Escolar - Sema e duas nutricionistas subordinados à Sema, agricultores familiares e suas organizações, Emater, Vigilância Sanitária, Setor de Licitação da Prefeitura, Ministério Público e Secretaria Municipal de Finanças.

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

Tendo sido acordada pelo Sema, nutricionistas e CAE, a pauta é encaminhada para o Setor de Licitação, que lança a chamada pública e um pregão, sendo este último para os produtos não ofertados pela agricultura familiar. A chamada pública é lançada sempre no mês de março e a pauta abrange o período de um ano. Os preços são definidos pelo Setor de Licitação por meio de uma cotação de preços acompanhada pelo Sema e CAE.

Assim que a chamada pública é lançada, a Seagri informa aos agricultores familiares já fornecedores do PNAE e aos demais interessados. Além de a Seagri informar aos agricultores, existem outras formas de divulgação. A Emater entra em contato com comunidades e organizações de agricultores familiares de forma a identificar interessados e também há divulgação no site eletrônico da Prefeitura Municipal. Emater e Seagri também contribuem, em parceria, checando e renovando as Declarações de Aptidão ao Pronaf - DAPs.

Os agricultores interessados são orientados a entrar em contato com a Seagri para que as propostas sejam construídas. Na Seagri são especificados produtos, quantidades e períodos de entrega e são debatidos os preços. Pelas falas dos entrevistados, compreendeu-se que a Seagri constrói dois tipos de documentos. Um primeiro documento corresponderia às propostas individuais definidas a partir da indicação do que cada agricultor tem possibilidade de entregar e de acordo com o limite de comercialização por DAP física. Um segundo seria uma proposta contendo os projetos de todos esses agricultores, que, ao final, compõem um grupo informal. Apesar de haver algumas associações de agricultores no município, a participação dos agricultores ocorre predominantemente pela organização de grupos informais.

No dia da chamada pública, os agricultores familiares trazem amostras dos produtos que pretendem entregar. Essas amostras são avaliadas pela equipe da Sema e pelo CAE. Nesse momento, são definidas as condições de entrega dos produtos e é

registrado o preço. Após isso, o Setor de Licitação envia para o Semae a relação de agricultores que venceram a chamada pública.

Na sequência, a nutricionista responsável técnica monta o cardápio para o período de um mês. A partir do cardápio, e tendo por base o número de alunos da rede pública municipal, é estabelecida a quantidade dos ingredientes necessária para preparar a alimentação escolar. O próximo passo é montar os cronogramas de entregas e encaminhar os pedidos aos agricultores familiares. Caso mais de um agricultor produza o mesmo produto que consta no cardápio mensal, o volume total necessário daquele produto é rateado entre todos os fornecedores, para que todos entreguem. Nas Figuras 10.1 e 10.2, é possível visualizar alguns pedidos encaminhados aos agricultores no dia 6 de fevereiro de 2020.

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

A partir dos pedidos, os agricultores entregam os produtos no depósito do Semae. No momento da entrega, os produtos são apreciados por representantes do Semae e do CAE. É verificado se estão de acordo com o especificado na chamada pública – qualidade, validade, embalagem. Caso haja alguma divergência, o CAE e o Semae procuram dialogar com os agricultores para identificar possíveis causas e soluções. Em algumas situações, ocorre de algum agricultor não conseguir realizar a entrega, porque teve algum problema de ordem natural na produção – excesso ou falta de chuva, intempéries – ou porque não planejou o tempo necessário entre o plantio e a colheita. Quando isso ocorre, é solicitada a reposição por outro agricultor vencedor da chamada pública ou a substituição por produto similar.

**Figuras 10.1 e 10.2 - Pedidos para agricultores familiares**

**SEMÁE – Setor de Alimentação Escolar – Prefeitura de Ourém**

INEXIGIBILIDADE 001/2019- CHAMADA PÚBLICA


**PEDIDO AGRICULTURA FAMILIAR**

PARA: Fornecedor:

Contrato: 2019/1804028- PMO

| ITEM | DESCRIÇÃO                      | MARCA     | QUANTIDADE |
|------|--------------------------------|-----------|------------|
| 01   | CEBOLINHA                      | IN NATURA | 14,500 KG  |
| 02   | COUVE                          | IN NATURA | 23,500 KG  |
| 03   | CARIRU                         | IN NATURA | 14 KG      |
| 04   | JAMBU                          | IN NATURA | 15 KG      |
| 05   | PIMENTA DE CHEIRO (Pimentinha) | IN NATURA | 28,500 KG  |

OBS: Essas quantidades deverão ser entregues apenas nas segundas feiras, devido se tratar de produtos perecíveis



**SEMÁE – Setor de Alimentação Escolar – Prefeitura de Ourém**

INEXIGIBILIDADE 001/2019- CHAMADA PÚBLICA

**PELIDO AGRICULTURA FAMILIAR**

PARA: Fornecedor:

Contrato: 2019/1804011- PMO

| ITEM | DESCRIÇÃO                  | QUANTIDADE |
|------|----------------------------|------------|
| 01   | POLPA INTEGRAL DE ACEROLA  | 278KG      |
| 02   | POLPA INTEGRAL DE MARACUJÁ | 81 KG      |
| 03   | POLPA INTEGRAL TAPEREBÁ    | 210 KG     |

Fonte: Prefeitura Municipal de Ourém, 2020.

Os agricultores entregam, dentre outros produtos, carnes (aves e bovina), hortaliças folhosas, polpas de frutas, legumes (feijão), macaxeira, abóbora, maxixe, quiabo, farinha de tapioca, cariru, tempero verde, cebolinha, jambu e pimenta de cheiro. As hortaliças e as carnes são entregues semanalmente. A carne é entregue congelada e logo após o abate. Há inclusão de ingredientes típicos da cultura alimentar paraense, como o jambu e a polpa de taperebá, além de outras plantas de valor nutricional diferenciado, como o cariru, planta alimentícia não convencional. Não há inclusão de produtos de origem orgânica, pois não existem agricultores com produção orgânica certificada no município. Apesar disso, a Seagri orienta os agricultores para que não utilizem insumos de elevada toxicidade na produção dos itens que vão para a alimentação escolar, fornecendo suporte e orientação técnica.

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

Após a entrega, os produtos são armazenados no depósito – que dispõe dos equipamentos necessários, como freezers e refrigeradores – e, posteriormente, distribuídos pela equipe responsável do Semae às escolas rurais e urbanas, de acordo com as quantidades definidas pelas nutricionistas. Nas escolas, o CAE, o Semae, as nutricionistas e o Ministério Público realizam visitas para verificar, mais uma vez, a qualidade dos produtos entregues, a conformidade da armazenagem e da preparação e a aceitabilidade por parte dos alunos. O CAE orienta os diretores das escolas para devolverem os produtos caso, no momento da entrega às escolas, apresentem qualidade indevida. Com base nas visitas, o CAE também elabora relatórios e, posteriormente, os entrega ao Semae. Foi reportado que, em algumas escolas, o armazenamento dos produtos mais perecíveis, como hortaliças, nem sempre é o mais adequado. Nesse caso, as cantineiras são orientadas a armazenar adequadamente os ingredientes usados na alimentação escolar, armazenando-os em refrigeradores.

São servidas duas refeições para os alunos das creches e pré-escola – café da manhã e “almoço” -, e uma ao fundamental menor e à Educação para Jovens e Adultos - EJA. Em um dia é servido prato doce e em outro, salgado. A representante do CAE apontou que procura orientar os alunos caso rejeitem algum alimento. Segundo essa entrevistada, “nada que uma boa conversa não resolva”. Entretanto, os alimentos com baixa aceitabilidade são substituídos. De acordo com o depoimento de representante do Sema, quando um alimento “não era 100% aceito, a gente ia, conversava com o CAE novamente, pra tentar ver de que forma” a situação poderia ser resolvida. Os produtos são servidos em no máximo três dias após chegarem às escolas. Segundo o CAE, há boa aceitabilidade da sopa e do picadinho e menor aprovação do mingau e do suco com biscoito, que são industrializados. O ovo e o peixe não tiveram boa aceitação por parte dos alunos, então foram substituídos.

Conforme as informações coletadas por meio das entrevistas, identifica-se que são quatro os fatores principais que contribuem para o êxito da inclusão dos agricultores familiares no PNAE do município. Um primeiro fator é o desempenho do CAE, auxiliando para que a equipe da Sema possa seguir o especificado pelo MEC. Conforme os relatos coletados pelas entrevistas, é possível perceber que o CAE tem sido presente em diversas fases do processo de compra da merenda escolar.

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

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

Um segundo fator que contribui para que os agricultores familiares sejam incluídos no processo de compra de itens para o PNAE é que, no edital da chamada pública, especifica-se que a prioridade são os produtores do próprio município. Se esses agricultores locais não conseguem atender à demanda, então são aceitos projetos de agricultores de outros municípios – que participam de forma individual ou em grupo.

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

O terceiro fator remete ao selo de Inspeção Sanitária. O município não possui uma legislação nessa área. Assim, a Seagri, acompanhada pelo Ministério Público, construiu uma articulação com a Agência de Desenvolvimento Agropecuário do Estado do Pará – ADEPARÁ com a finalidade de, após a inspeção, fornecerem aos agricultores um selo do Sistema de Inspeção Municipal (SIM). Houve, nesse sentido, adequação à legislação estadual, em atendimento à exigência legal para comercialização de gêneros da agricultura familiar beneficiados ou agroindustrializados pelos próprios agricultores.

Por último, verifica-se que o poder público local tem favorecido a produção agrícola com a disponibilização, em todas as comunidades interioranas, de trator equipado com implementos. O poder público é favorável à aquisição dos itens da alimentação escolar dos agricultores familiares. Essa é uma forma de dinamizar a economia local e de os recursos do PNAE circularem no próprio município. É possível visualizar esse esforço nos depoimentos abaixo. Neles, verifica-se que, além de o poder público municipal querer atender ao especificado na Lei nº 11.947/2009, havia uma percepção de que a alimentação escolar seria de melhor qualidade caso os produtos dos agricultores familiares fossem incluídos. Desse modo, foi concedida autonomia às duas nutricionistas e ao Semae para formularem os cardápios com os produtos disponíveis que fossem da melhor qualidade nutricional.

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

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

*“Então assim, depende muito de quem está fazendo a gestão, por que assim, eles deram autonomia pra gente, em nenhum momento eles disseram ‘não, nós vamos ter uma parcela de “x” recurso, e nesse “x” recurso vocês vão dar conta de garantir a merenda escolar’. Aqui a gente faz o inverso: a gente*

*planeja o que a gente precisa pra atender esses alunos, com os produtos, as quantidades, o que a gente acha que é o melhor produto para aquela criança ter desenvolvimento.” (Secretaria da Educação)*

Percebe-se que a qualidade da alimentação ofertada nas escolas melhorou e que foram verificados efeitos positivos entre os agricultores que acessam o PNAE. Segundo o Sema, na última chamada pública houve a participação de 47 agricultores. São destacados o aumento do interesse pela comercialização via PNAE e a melhoria da renda dos agricultores, além da expansão das áreas de cultivo destinadas à essa demanda e da inclusão de membros das famílias na atividade.

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

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

Alguns aspectos poderiam ainda ser aprimorados para que a oferta de itens pela agricultura familiar fosse mais diversificada. Um deles é que não há grande oferta de frutas, pois os agricultores não dispõem de irrigação. Dentre as que poderiam ser fornecidas, optou-se por tangerina e melancia, pois a logística municipal dificulta a chegada de frutas em boas condições para o consumo nas escolas. Nesse sentido, destaca-se que ainda existem avanços a serem feitos em relação à oferta dos alimentos pelos agricultores familiares:

*“Não está 100%?! Não está, porque ainda tem essa questão com relação as frutas [...], mas a gente sabe que 90% a gente fez o nosso trabalho.”*

Outro aspecto apontado pelos entrevistados – especialmente agricultores e técnicos de Ater – relaciona-se à dificuldade de os agricultores se organizarem coletivamente. No município existem no mínimo três associações ativas: Do Riacho, com 17 famílias, produtoras de açaí nativo; Patauateua, com 20 famílias, com vários produtos; e a associação quilombola agrícola e de moradores Associação Agrícola Comunitária Remanescente Quilombolas do Mocambo, com 150 famílias. Por meio

desta associação foram mobilizados recursos para a construção de 50 habitações no Quilombo. Segundo técnico de extensão rural do município e agricultor quilombola entrevistados, poderiam ser aproveitadas oportunidades que surgem, por exemplo, para cooperativas. Provavelmente, essa organização auxiliaria no acesso a informações e na inserção em mercados institucionais, como o PAA<sup>72</sup>.

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

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

A titulação da terra também é apontada como um aspecto que dificulta o acesso dos agricultores a políticas públicas específicas, como o Pronaf. Muitos agricultores detêm apenas o recibo de compra e venda da terra. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável - CMDRS foi destacado pelo agricultor quilombola entrevistado – que já foi presidente do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais – STTR – como um importante espaço de articulação que envolvia associações, Emater, STTR, sociedade civil e gestão pública. Contudo, ele encontra-se desativado há 8 anos, porque não são destinados recursos e haveria desinteresse tanto do poder público como dos agricultores em reativá-lo. Além do CAE, foram apontados como conselhos ainda em atividade no município os de Saúde e de Assistência Social.

Como vimos, Ourém apresenta elevada aquisição de alimentos dos agricultores familiares para a alimentação escolar da rede pública municipal. O estímulo do governo municipal e a atuação do CAE são as principais razões que explicam o bom desempenho desse programa no município. A prefeitura incentivou a compra dos agricultores locais, pois percebeu que seria uma forma de os recursos do PNAE permanecerem no município e que também seria uma forma de melhorar a qualidade das refeições fornecidas. A partir dessa percepção, um arranjo envolvendo vários órgãos municipais e de outras esferas públicas, como o Ministério Público e o governo estadual, foi construído e vem funcionando bem.

Como resultado, observa-se um impacto positivo entre os agricultores familiares que se adequaram à entrega para o PNAE municipal, com aumento da renda, expansão da produção e inclusão de novas famílias. A alimentação escolar também é apontada como melhor após a inclusão dos alimentos provenientes da agricultura familiar. Para a

---

<sup>72</sup> Aproximadamente 10 agricultores comercializam atualmente pelo PAA no município.

inclusão de um número maior de agricultores do município e ampliação de itens adquiridos, destaca-se a necessidade de maior organização social, investimento em irrigação para a produção de variedade maior de frutas e maior agilidade nos pagamentos dos produtos entregues pelos agricultores familiares.

#### **10.1.4 Santa Izabel do Pará**

Inserido no bioma amazônico, o município de Santa Izabel do Pará está localizado no nordeste do estado do Pará. Faz parte da Região Metropolitana de Belém, distando 45 quilômetros da capital. De acordo com o último Censo Demográfico, sua população era de 59,5 mil habitantes, dos quais 27,7% viviam na zona rural. O IDH calculado para o ano de 2010 era de 0,659. O PIB em 2018 foi de R\$ 758 milhões, com a agropecuária representando 11,3% do total.

Os estabelecimentos agropecuários ocupam uma área de quase 22 mil hectares no município, dos quais 40% correspondem aos 986 estabelecimentos pertencentes a agricultores familiares – 85,5% do número total de estabelecimentos. A grande maioria dos estabelecimentos familiares (88%) tem como atividade principal a agricultura: a produção de hortaliça é predominante em 38%, seguida das lavouras permanentes e das temporárias, com 34% e 28%, respectivamente. A pecuária é a atividade predominante em 11,4% dos estabelecimentos familiares, sendo que a avicultura é o principal setor, representando 61% desses (CENSO AGROPECUÁRIO 2017).

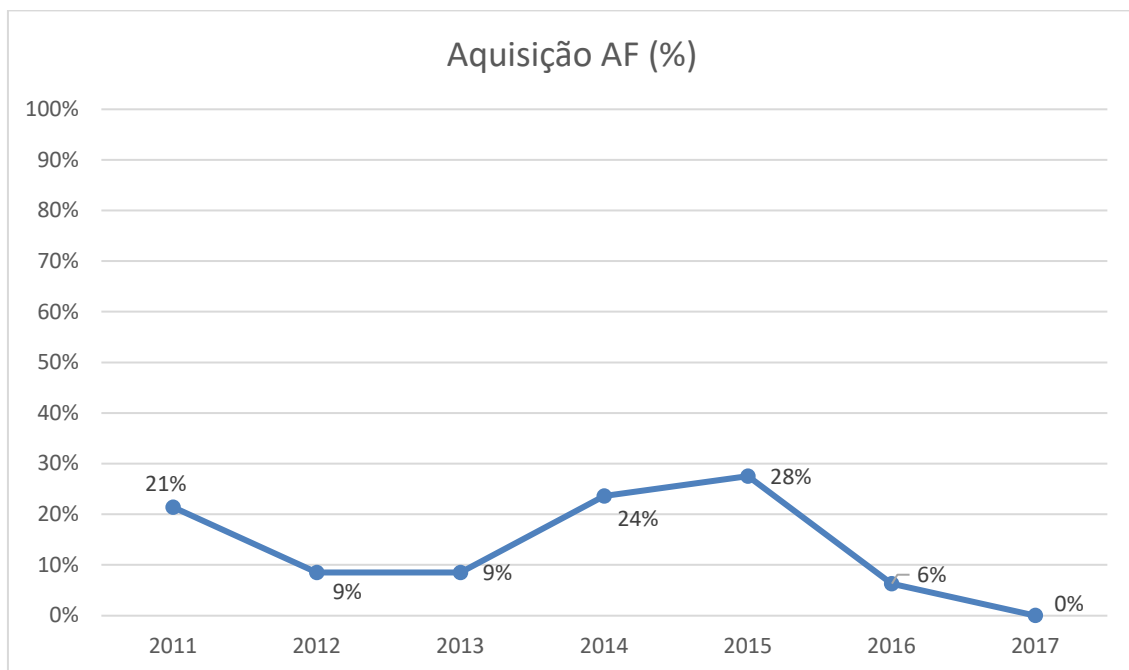
Entre os principais produtos, estão o açaí, cultivado em 37% dos estabelecimentos, e a mandioca, em 35%. Dentre as hortaliças, coentro (30%), cebolinha (28%) e alface (25%) são os principais cultivos. A produção de frutas também é importante, destacando-se as plantações de banana, presentes em 9% dos estabelecimentos. Na pecuária, a principal atividade é a criação de galinhas, praticada em 18% dos estabelecimentos (CENSO AGROPECUÁRIO 2017).

A área média dos estabelecimentos familiares no município é de 9 hectares, sendo que os estabelecimentos com até 10 hectares representam 76% das propriedades ocupadas por agricultores familiares (CENSO AGROPECUÁRIO 2017). Esse segmento se compõe de estabelecimentos individuais e de comunidades tradicionais ribeirinhas e quilombolas. De acordo com os depoimentos, há uma considerável demanda por regularização fundiária por parte de agricultores posseiros, que não detém a titulação definitiva das terras que ocupam, e de uma comunidade quilombola cujo território até o momento da pesquisa não obteve reconhecimento. Essa situação dificulta o acesso a outras políticas públicas, como determinadas linhas de crédito do Pronaf.

De acordo com o Censo Escolar de 2020, Santa Izabel do Pará tem 18.059 estudantes, dos quais 2.510 matriculados no ensino infantil, 10.105 no ensino fundamental, 3.023 no ensino médio e 2.028 na Educação de Jovens e Adultos - EJA. A rede municipal é responsável pela maior parte das matrículas nos ensinos infantil e fundamental, com, respectivamente, 2.227 e 8.936 alunos matriculados, além de responder por 42,5% dos estudantes da EJA – não há matrículas em ensino médio municipal (INEP, 2020). Compõe-se dessa maneira o público do PNAE na esfera do município.

Com base nas informações constantes no relatório de execução do PNAE, entre os anos de 2011 e 2017 o município de Santa Izabel do Pará apresentou certa variabilidade na proporção da aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar, com um máximo de 28% em 2015 e um mínimo de 0% em 2017, configurando uma média anual de 13,7%. Em nenhum momento, entretanto, foi atingido o mínimo de 30% estabelecido pela legislação (Gráfico 10.7).

**Gráfico 10.7** - Evolução do PNAE-AF em Santa Izabel do Pará– 2011 a 2017



Fonte: FNDE

O processo de implementação do PNAE no município está centralizado na Diretoria de Alimentação Escolar, unidade administrativa da Secretaria Municipal de Educação - Semed. Em tese, o arranjo de implementação do programa envolveria a participação da Emater, da Secretaria Municipal de Agricultura - Seagri e dos agricultores familiares. O processo é iniciado com a composição do cardápio e a definição da pauta pela nutricionista, mediante prévio mapeamento de gêneros alimentícios locais realizado junto à Emater e à Seagri. Em seguida, há o encaminhamento da pauta para o Diretor de Alimentação Escolar, que realiza a análise financeira e a envia para o setor de compras da Prefeitura, a fim de realizar o processo licitatório e a chamada pública.

A Emater e a Seagri ficam incumbidas de realizar a divulgação e a mobilização dos agricultores para a participação na chamada pública, bem como a elaboração dos projetos de fornecimento de produtos. Com o processo de compra finalizado, a Diretoria de Alimentação Escolar faz os pedidos de acordo com o cronograma definido para o ano, e armazena e distribui os produtos adquiridos para as escolas. O Conselho de Alimentação Escolar - CAE realiza o acompanhamento das entregas e da armazenagem dos alimentos nas escolas.

De acordo com depoimentos, a pauta de gêneros alimentícios é realizada respeitando os hábitos alimentares locais e seguindo o cronograma de safra obtido junto à Emater. Há um esforço das nutricionistas para a inclusão de produtos locais – reconhecido por atores entrevistados –, que teve início com as mudanças das regras do PNAE pela Lei nº 11.947/2009.

*“Nós tivemos sorte porque nós tivemos uma nutricionista, da Secretaria de Educação, que fez uma parceria com a Emater, (...) onde ela procurou saber o que os agricultores familiares produziam e que ela ia fazer o cardápio das escolas.”*

Nos últimos anos, a Prefeitura de Santa Izabel do Pará tem ofertado aos alunos do ensino público municipal, além do lanche do intervalo matinal, o café da manhã. A medida tem resultado em significativa adesão do alunado à alimentação escolar, suprimindo os alunos do turno da manhã que vem de regiões distantes da escola com a primeira refeição do dia. Para isso, foi necessário um incremento orçamentário à complementação financeira que o município já realizava para o PNAE.

*“No dia 20 de fevereiro de 2017, a gente começou a dar café da manhã. Era café com leite e biscoito num dia e, no outro dia, café com leite e pão com manteiga (...) tem crianças que são ribeirinhas, que acordam quatro horas da manhã, (...) chegam às sete da manhã e vão pro refeitório.”*

Como indicado anteriormente, o percentual de participação da agricultura familiar no fornecimento de gêneros para a alimentação escolar no município ainda é pequeno. A participação ocorre por grupos informais e formais, estes por meio de uma cooperativa de produtores de açaí e de uma associação comunitária que fornece farinha de tapioca, além de cooperativas de outros municípios. Dentre os produtos negociados estão: ovos, tucupi, folhosas, melancia, laranja, banana, feijão caupi, feijão verde, macaxeira, abóbora e pupunha. Outros produtos, como carne e alimentos processados, são adquiridos via licitação.

A principal medida identificada para a inclusão de agricultores familiares locais foi a articulação efetuada entre a nutricionista e os extensionistas da Emater, a partir do início da vigência da Lei nº 11.947/2009. Essa parceria envolvia o mapeamento conjunto dos gêneros produzidos pelos agricultores locais, a definição de cronograma de entregas sincronizado com o período de safra, a mobilização dos agricultores, a emissão de DAP e a assistência para a elaboração dos projetos de fornecimento de alimentos.

A despeito de a iniciativa ter conseguido aumentar a participação dos agricultores familiares em alguns anos, esse aumento não se consolidou. Dentre as dificuldades constatadas, uma está relacionada a mudanças da gestão municipal, com a descontinuidade do processo de inclusão dos agricultores locais. Nesse caso, portanto,

mudanças de prioridades e a substituição de atores-chave nas unidades da administração municipal acabaram por prejudicar articulações e consensos construídos, comprometendo a continuidade das ações anteriormente acordadas.

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

*“Hoje tá mais difícil porque um faz uma parte por lá, a Emater fica fazendo a parte dela pra lá, nós fazemos nossa parte pra cá, a Secretaria de Agricultura também fazendo a dela, a gente sente muita falta do Conselho.” (Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais)*

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

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

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

Alguns aspectos relacionados à operacionalização da compra dos agricultores familiares também se apresentam como entraves à expansão do programa junto ao segmento. O primeiro deles é referente à ausência de garantia da compra da produção

acordada na chamada pública. Foram citados casos em que a aquisição havia sido formalizada, levando o produtor a expandir sua produção para atender à demanda do PNAE, mas posteriormente não teria sido efetivada pelo município, deixando o agricultor sem destinatário para o que produziu. Outro aspecto se refere a atrasos no pagamento dos produtos adquiridos dos agricultores.

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

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

Situações como essas acabam por desestimular a participação dos agricultores no PNAE, fazendo com que prefiram os canais convencionais de comercialização, como a intermediação realizada por atravessadores. Somam-se a esses fatores problemas de documentação dos agricultores – sobretudo a DAP, necessária para participação no PNAE – e a falta de informações e orientações sobre direitos e procedimentos de acesso a políticas públicas.

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

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

Destaca-se ainda a incipiente organização da maioria dos agricultores familiares e a inexistência de uma instância de articulação do segmento com o poder público no município. As organizações existentes com alguma atuação na organização produtiva se resumem a uma associação comunitária, localizada no distrito de Americano – onde se produz a maior parte da farinha de tapioca do município –, e uma cooperativa que envolve produtores de três comunidades ribeirinhas para a produção de açaí. O Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais - STTR, cuja atuação se estende por todo o território de Santa Izabel, tem sua ação focada predominante na intermediação para acesso a benefícios, sendo que a maior parte dos filiados são agricultores aposentados. Dessa forma, não há uma organização dos agricultores familiares de âmbito municipal que estimule a estruturação produtiva local. Tampouco existe em funcionamento uma instância de articulação e deliberação envolvendo representações dos agricultores familiares e do poder público. O Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável - CMDRS, segundo relatos, está desativado e no CAE não há representação desse segmento.

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

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

Ainda com relação à produção agrícola, há o incremento mediante a expansão da área destinada à produção no estabelecimento, além da adoção de insumos orgânicos, fruto da assistência na área de agroecologia fornecida pelos técnicos da Emater local. Em âmbito geral, a circulação dos recursos financeiros dentro do município contribui para a dinamização econômica local. Por fim, vale destacar que é possível identificar, com base nos relatos coletados, a compreensão dos atores sobre a melhoria da qualidade do cardápio propiciada pela aquisição de produtos locais oriundos da agricultura familiar – diversificados, nutritivos e frescos –, proporcionando também uma maior aceitabilidade das refeições entre o alunado.

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

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

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

## 10.2 Fatores de sucesso e entraves para inclusão da agricultura familiar no PNAE

Os dados do Censo Agropecuário 2017 mostram que os municípios pareados por estado têm características fundiárias semelhantes em termos de usos da terra, número de estabelecimentos da agricultura familiar, proporção de área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar e perfil dos produtores.

**Tabela 10.4** - Características da agricultura familiar nos municípios selecionados

| Municípios   | Ourém (PA) | Santa Izabel (PA) | Bonfinópolis (MG) | Brasilândia (MG) |
|--|------------|-------------------|-------------------|------------------|
| Estabelecimentos (nº)  | 1.049      | 986               | 468               | 363              |
| Estabelecimentos (%)   | 90,5%      | 85,5%             | 68,3%             | 67,6%            |
| Área dos Estabelecimentos (ha)                                 | 9.015      | 8.829             | 24.825            | 21.614           |
| Área dos Estabelecimentos (%)                                  | 24,1%      | 40,2%             | 17,2%             | 10,0%            |
| Estabelecimentos com Lavouras permanentes (%)                  | 46%        | 53,3%             | 4,3%              | 5,0%             |
| Estabelecimentos com Lavouras temporárias (%)                  | 98%        | 93,8%             | 74,5%             | 95,0%            |
| Estabelecimentos com Pastagens naturais (%)                    | 7%         | 1,7%              | 66,0%             | 80,0%            |
| Estabelecimentos com Pastagens plantadas em boas condições (%) | 7,0%       | 0,4%              | 55,3%             | 60,0%            |
| Taxa de alfabetização dos produtores (%)                       | 80,4%      | 88,4%             | 83,0%             | 93,9%            |

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário 2017.

Em Bonfinópolis de Minas e Brasilândia de Minas, por exemplo, a agricultura familiar responde, respectivamente, por 68,3% e 67,6% do total de estabelecimentos e por 17,2% e 10% da área. Quanto à utilização das terras, em ambos os municípios predominam as lavouras temporárias – 74,5% dos estabelecimentos de Bonfinópolis de Minas e 95% dos estabelecimentos de Brasilândia de Minas fazem esse uso da terra – e as pastagens naturais – 66% dos estabelecimentos em Bonfinópolis de Minas e 80% dos de Brasilândia de Minas – e plantadas – 55,3% dos estabelecimentos em Bonfinópolis de Minas e 60% em Brasilândia de Minas. As características gerais dos produtores familiares também apresentam pouca disparidade. No que diz respeito à escolaridade, em Bonfinópolis de Minas 83% dos produtores são alfabetizados; em Brasilândia de Minas, 93,9%; em ambos os municípios, metade dos produtores têm apenas o antigo primário completo. Quanto à idade, nos dois municípios pouco mais de metade dos produtores está na faixa etária dos 45 aos 65 anos.

Nos municípios paraenses, as similaridades se repetem, embora com menos ênfase. Em Ourém e em Santa Izabel do Pará, a agricultura familiar responde, respectivamente, por 90,5% e 85,5% do total de estabelecimentos e por 24,1% e 40,2%

da área – o dado mais destoante. Em ambos, predominam as lavouras permanentes – 46,2% dos estabelecimentos de Ourém e 53,3% dos estabelecimentos de Santa Izabel do Pará fazem esse uso da terra – e as temporárias – 98,1% e 93,8, respectivamente, do total de estabelecimentos. As características gerais dos produtores familiares divergem pouco. Quanto à escolaridade, em Ourém, 80,4% dos produtores são alfabetizados; em Santa Izabel do Pará, 88,4%. Os produtores de Ourém são, no entanto, mais escolarizados: 48% deles têm o ensino fundamental (1º grau) completo, contra 30% em Santa Izabel do Pará. Quanto à idade, 45% dos produtores de Ourém e 48% dos de Santa Izabel têm entre 35 e 55 anos.

Desse modo, não se encontram causas de âmbito fundiário ou agrário que expliquem desempenhos tão díspares entre os municípios vizinhos. As explicações que serão abordadas a seguir estão relacionadas a questões institucionais, normativo-procedimentais, de organização e estruturação dos agricultores familiares e de interação entre poder público e sociedade civil locais.

### 10.2.1 Fatores de sucesso

A partir das entrevistas realizadas e das pesquisas de apoio junto aos dados administrativos, pode-se dizer que as circunstâncias e fatores que tornaram bem-sucedida a execução do PNAE nos municípios de Bonfinópolis de Minas (MG) e Ourém (PA) passam por três eixos principais: i) organização e capacidade de interlocução institucional dos agricultores familiares locais; ii) articulação das instâncias do Poder Executivo local – secretarias de Educação e Agricultura, Prefeitura – com entidades representativas dos produtores familiares – sindicatos e associações – e órgãos de assistência técnica – Emater; e iii) grau de complexidade e adequação dos instrumentos normativos através dos quais o programa se realiza – chamadas públicas – ou que balizam as condições de produção e fornecimento de alimentos da agricultura familiar às escolas – especialmente os selos de inspeção sanitária.

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

Em Bonfinópolis de Minas verificou-se que a organização dos produtores familiares se tornou mais complexa e versátil ao longo dos anos. As dezesseis comunidades rurais existentes no município se faziam representar, inicialmente, por suas respectivas associações; depois, essas associações se reuniram em uma Central de Associações, a partir da qual se aprofundou a dinâmica de interlocução com a Prefeitura

e outros órgãos públicos no sentido de conferir um estatuto de demanda coletiva às reivindicações dos produtores familiares de modo geral; por fim, especificamente com o intuito de viabilizar do ponto de vista formal a participação no PNAE, os produtores familiares fundaram, a partir da Central de Associações, uma Cooperativa.

A criação da Cooperativa em Bonfinópolis de Minas, como entidade com fins econômicos, atendeu a mudanças na regulamentação das chamadas públicas do PNAE. Em Ourém, os agricultores e técnicos de Ater entrevistados apontaram que a ausência (presença?) de uma organização social desse tipo, para além das associações já existentes, permitiria aos produtores acessar coletivamente não apenas o PNAE como, ainda, o PAA. Além disso, a exemplo do que se pôde constatar em Bonfinópolis de Minas, os benefícios advindos da organização dos agricultores familiares em uma cooperativa não se limitam a tornar viável a participação deles no PNAE. Com efeito, a cooperativa garante, em primeiro lugar, a ampliação da escala e da diversidade da produção agrícola familiar, encorpando o fornecimento de alimentos ao PNAE e, ainda, reservando aos produtores uma margem mais autônoma de gestão interna desse fornecimento, com eventuais substituições de produtos ou fornecedores. Outra vantagem importante diz respeito à concentração, na administração da cooperativa, dos encargos burocráticos a que os produtores precisam atender ao participar do PNAE. Nesse sentido, a cooperativa assume a parte documental – notas fiscais, recibos –, liberando os produtores dessas tarefas ou assessorando-os nelas. Por fim, a formação de uma cooperativa qualifica a capacidade de interlocução dos produtores familiares associados diante dos órgãos públicos.

Em Bonfinópolis de Minas, a criação da cooperativa foi apoiada pela prefeitura, com mediação da Emater – sobretudo na emissão das DAPs – como estratégia para garantir condições operacionais e formais para a participação da agricultura familiar no PNAE e o atingimento da cota de 30%. Salienta-se que a criação da cooperativa não foi um ato isolado no contexto da agricultura familiar do município: a interlocução entre a Central de associações dos produtores familiares e as secretarias de Agricultura e Educação já estava amadurecida antes do PNAE e já rendera frutos importantes, como as políticas municipais de apoio à correção do solo e à instalação de sistema de irrigação nas propriedades familiares, além da aquisição de tratores de grade para cada uma das comunidades rurais, por meio de emenda parlamentar. Essas políticas públicas ajudaram a catalisar positivamente o impacto do PNAE no município, estruturando a capacidade de oferta dos agricultores familiares e consolidando a institucionalidade de sua representação. Em Ourém, em contrapartida, a ausência de uma cooperativa ou de uma associação unificada e forte foi, de certo modo, compensada pela atuação de outra instituição do PNAE que, em Bonfinópolis de Minas, se mostrou pouco significativa: o Conselho de Alimentação Escolar - CAE.

As entrevistas com os atores institucionais de Ourém demonstraram que o CAE, presente em diversas fases do processo de aquisição de alimentos para a alimentação escolar, não apenas cumpre o papel de monitorar o cumprimento das regras estabelecidas pelo FNDE na execução local do PNAE, mas também opera como um eixo articulador da própria política no município. É o Conselho que, de certo modo, dinamiza a parceria da Secretaria de Agricultura - Seagri e da Secretaria de Educação - Semed locais na construção de uma estratégia bem-sucedida, a partir da gestão municipal, da

política de compra pública de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar.

Primeiramente, o CAE orientou a Semed para a formação de uma equipe de profissionais de nutrição que, em seguida, passou a definir a pauta de compra dos itens de alimentação, junto ao Setor de Alimentação Escolar - Semaes, ligado à Secretaria. No primeiro ano dessa estratégia, a pauta foi construída pelo Semaes, com deliberação posterior por parte do CAE. Do segundo ano em diante, o CAE engajou-se diretamente na criação da pauta de compras, dialogando com os integrantes do Semaes e os nutricionistas sobre os alimentos que deveriam ser incluídos, à luz da experiência dos anos anteriores. Essa colaboração culminou no registro em ata da aprovação da pauta de alimentos pelo CAE.

Em Ourém, tão logo a chamada pública de compra da agricultura familiar é lançada, os produtores que já fornecem para o PNAE e outros produtores potenciais são diretamente informados pela Seagri. Além disso, a Emater procura as associações de agricultores familiares a fim de divulgar a chamada pública e identificar possíveis novos fornecedores ao PNAE. A Secretaria de Agricultura e a Emater encarregam-se, ainda, de verificar a validade das DAPs dos produtores e providenciar eventuais renovações. Esse dado está longe de ser trivial: o poder público assume uma responsabilidade que poderia ser inadvertidamente relegada aos produtores – a verificação da validade das DAPs individuais – justamente para que a chamada pública encontre candidatos aptos e com capacidade de fornecimento. O fato de a chamada pública de Ourém prever, como público prioritário, os agricultores familiares do próprio município reforça a estratégia de inclusão deles no programa.

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

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

Os arranjos operacionais de Bonfinópolis de Minas e de Ourém coincidem, ainda, no fato de permitirem certa flexibilidade na gestão da oferta de alimentos pelos agricultores familiares. Em Ourém, caso algum agricultor não consiga efetuar uma entrega, em virtude de uma intempérie climática ou de limitações logísticas, outro agricultor familiar contemplado pela chamada é acionado pelo Sema e pelo CAE para substituir o produto faltante. Em Bonfinópolis de Minas, essas eventuais substituições ocorrem entre os membros da cooperativa, já que a participação dos fornecedores do PNAE se dá como pessoa jurídica.

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

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

Embora, em termos absolutos, os recursos federais transferidos via PNAE sejam relativamente pequenos, não se pode subestimar seu impacto setorial e seu efeito multiplicador numa economia de escala modesta. Dito de outro modo, ainda que a opção pela tomada de preços ou pela licitação convencional possa, no agregado, redundar numa despesa menor, esta implica apenas um gasto para o município – uma vez que, via de regra, esses certames são vencidos por empresas externas, que concentram regionalmente a oferta – e não um investimento, como o PNAE propicia via agricultura familiar.

Além disso, grande parte dos municípios do país aporta recursos próprios para, juntamente com os recursos transferidos pelo FNDE, operacionalizar a política de alimentação escolar local<sup>73</sup>. Os recursos derivados da receita municipal não estão sujeitos à cota de compra de 30% que incide sobre a verba federal e, portanto, possibilitam uma ampliação, ainda que variável, da margem de compra de produtos oferecidos por outros fornecedores. As entrevistas apontam que a cota de aquisição da agricultura familiar qualifica a capacidade de compra dos municípios, imprime diversidade à alimentação escolar e, sem qualquer prejuízo à oferta, cria a possibilidade de tornar o PNAE um vetor de investimento socioeconômico local, sobretudo nos municípios mais rurais e mais pauperizados.

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

A investigação qualitativa, baseada na entrevista dos atores institucionais que participam da implementação do PNAE nos municípios selecionados, cumpre um papel relevante na construção de um entendimento mais acurado do programa. Uma vez que a Lei 11.947/2009, que prevê a destinação de 30% dos recursos transferidos pelo PNAE para a aquisição de produtos da agricultura familiar (art. 14), não estabelece sanções rígidas para a inobservância dessa cota – desde que fundamentada – nem gera incentivos atraentes para seu cumprimento, o êxito da política depende fortemente da gestão local. Por essa razão, ao apresentar estratégias bem-sucedidas de implementação da política em municípios pequenos e com poucos recursos, a pesquisa mostra que o PNAE-Agricultura Familiar pode gerar benefícios socioeconômicos que extrapolam a simples relação de fornecimento de alimentos e que não geram prejuízos nem gastos adicionais.

É evidente que, para seu êxito, uma política pública não pode depender de voluntarismo político e tampouco, no caso específico do PNAE, pode impor uma regra que não seja objetivamente aplicável a todos os municípios – como, por exemplo, àqueles que têm escassas áreas rurais e baixo contingente de agricultores familiares capazes de fornecer alimentos. No entanto, os exemplos analisados mostram que arranjos institucionais não tão complexos, combinados com a associação simbiótica de programas – como o Pronaf, por exemplo, financiando melhorias dos meios produtivos dos fornecedores do PNAE – podem converter uma política pública setorial como o PNAE em vetor de desenvolvimento local.

---

<sup>73</sup>Em 2017, 42% dos municípios aportaram recursos próprios para a alimentação escolar, segundo dados do SIOPE.

## 10.2.2 Entraves para a inserção da Agricultura Familiar no PNAE

Uma série de problemas ou dificuldades para a participação dos agricultores familiares no fornecimento de alimentos às escolas ocorrem nos dois municípios analisados que apresentam baixa inclusão deste segmento no PNAE. Tanto Santa Izabel do Pará quanto Brasilândia de Minas apresentam problemas relacionados à estruturação dos agricultores, à interação entre poder público e sociedade civil, e a questões institucionais, normativas e procedimentais que impedem um avanço na aquisição de alimentos dos produtores familiares locais.

Em referência à agricultura familiar, um dos principais problemas identificados é a falta de documentação exigida para participar de políticas como o PNAE. O principal documento citado nas entrevistas é a DAP, que consiste no ponto de partida para o reconhecimento oficial do agricultor familiar como tal perante o poder público. A DAP é hoje, a nível federal, gerenciada pelo MAPA. No âmbito local, sua emissão é operacionalizada predominantemente pelos órgãos oficiais de Assistência Técnica e Extensão Rural - Ater e pelo Incra – no caso de assentados da Reforma Agrária –, mas pode ser obtida também por meio de entidades que representem os agricultores, como o Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais - STTR, desde que esteja credenciado junto ao MAPA.

A despeito de a rede de emissores ser aparentemente grande e de o processo de emissão ser relativamente simples – exige-se apenas carteira de identidade e CPF do agricultor –, localmente há uma carência de técnicos que possam atender a todos os agricultores – fato que ficou bem evidente em Brasilândia de Minas, onde não havia sequer um extensionista atuando diariamente no município. A vigência da DAP também é um limitador. De acordo com a Portaria 523/2018 da Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário - SEAD, a validade desse documento é de dois anos a partir de sua emissão. Por falta de informação, muitos agricultores não renovam sua DAP e ficam impossibilitados de participar do PNAE.

Outro documento exigido que torna difícil a participação de muitos agricultores é a nota fiscal para os produtos vendidos. A grande maioria dos produtores familiares atua em canais informais de comercialização, como feiras e atravessadores, que prescindem de emissão de nota fiscal. Tampouco há cooperativas constituídas que possam emitir o documento fiscal de venda dos produtos. Soma-se a isso o fato de muitas prefeituras não disporem do serviço de emissão de notas fiscais individuais pelo órgão de finanças local.

*“Esse é outro ponto chave. Porque a maioria dos municípios (...) não tem a sede da SEFA [Secretaria da Fazenda]. Aí eles tinham que se deslocar pra municípios vizinhos, mais centrais, que tinham mais estrutura, pra poder fazer emissão dessa nota fiscal, pra entregar na Secretaria de Educação, pra poder receber o pagamento. Então ele acabava tendo mais custos com a emissão da nota, com todo esse deslocamento de ida e vinda, que impactava muito de eles participarem.” (UFPA – Área de Nutrição)*

Os problemas de documentação estão associados à pouca informação que chega ou circula entre os agricultores a respeito de direitos e do acesso a políticas públicas. Boa parte deles apresenta escolaridade baixa e reside em áreas rurais distantes da sede do município, onde fica a maior parte dos estabelecimentos públicos. Somam-se a isso os canais deficientes de comunicação entre poder público e agricultores. No caso do PNAE, as orientações e os editais de chamada pública são realizados por meio de fixação de avisos em murais de repartições públicas, publicação na imprensa oficial ou em jornais de circulação local, meios pouco eficazes para comunicação com esse público. Tampouco é comum haver trabalhos do tipo busca ativa, em que o poder público procura mobilizar os cidadãos para participar da política.

As entidades organizativas dos agricultores familiares poderiam auxiliar no esclarecimento aos agricultores sobre como funciona o PNAE e quais os procedimentos a serem adotados para poder acessar o programa, bem como estruturar o segmento para produzir gêneros que pudessem ser vendidos diretamente para a alimentação escolar. No entanto, apesar de existirem associações nos dois municípios – inclusive uma cooperativa no caso de Santa Izabel do Pará –, essas entidades ou têm uma atuação estritamente local, reunindo produtores de comunidades contínuas – não apresentando, portanto, uma atuação mais ampla no âmbito do município – ou não atuam como vetores de estruturação produtiva ou de comercialização dos produtos de seus integrantes.

Em Brasilândia de Minas, pelo que se verificou, as associações dos projetos de assentamento são pouco atuantes na organização produtiva dos assentados. Em Santa Izabel do Pará, as duas entidades que conseguem uma inserção produtiva dos associados se restringem a um conjunto específico de comunidades. Os sindicatos dos trabalhadores rurais desses municípios – que, por sua natureza, têm uma abrangência municipal – apresentam pouca atuação relacionada à organização produtiva, se dedicando a propiciar o acesso dos agricultores a benefícios previdenciários. Não há, portanto, de modo geral, uma articulação dentro do segmento da agricultura familiar que estimule sua participação no programa e que pudesse, inclusive, favorecer uma maior pressão do setor junto ao poder público local.

Dos gargalos de natureza normativa e procedimental, os problemas relacionados à chamada pública são os mais evidentes. Observa-se uma resistência do poder público local – especialmente do setor encarregado das compras governamentais – em assumir a chamada pública como dispensa de licitação, incorporando elementos próprios dos processos de licitação nos editais de chamada pública. O principal obstáculo é a inclusão do critério de menor preço, que acaba por inviabilizar a participação de pequenos produtores locais – sobretudo quando participam de forma individualizada – em favor de fornecedores que ofertam em escala maior. Estes podem ser cooperativas externas ao município, que acabam sendo beneficiadas quando, no critério de priorização, os grupos formais possuem vantagem.

Foi isso que se observou em Santa Izabel do Pará, onde chamadas com o estabelecimento dos critérios de menor preço e de priorização de grupos formais acabaram por propiciar a entrada de cooperativas de outras regiões do estado que, segundo relatos, não seriam organizações genuínas de agricultores familiares. Essa prática aparenta ser recorrente: a fim de se inserir nos mercados institucionais, constituem-se cooperativas de fachada que, na verdade, intermedeiam os produtos de

agricultores familiares ou, no pior dos casos, apenas utilizam suas DAPs para legalizar a cooperativa.

*“Durante um determinado período de tempo foi estimulada a venda por cooperativas. Os agricultores tinham que se organizar em cooperativas para vender. E aí, depois, entraram associações que muitas das vezes não tem um perfil de agricultura familiar e acabam vendendo como se fossem da agricultura familiar. Mas os produtos que eles compram são de outros locais, tipo CEASA, etc.” (UFPE – Área Agrária)*

*“Houve muita manipulação, aqui em Minas, pelo menos, em relação às cooperativas entenderem isso e começarem a abrir filiais em municípios estratégicos pra que elas participassem com as DAPs das filiais e elas teriam os dois benefícios: como se fosse local e como se ela fosse grupo formal. Aí os produtores e grupos informais dos municípios acabavam não conseguindo se inserir.” (IFMG – Área Agrária)*

As exigências das normas fitossanitárias constituem outro limitador para a inserção de agricultores familiares no processo aquisição de alimentos para as escolas. Isso ocorre, sobretudo, para produtos de origem animal, mas também para determinados produtos vegetais processados que demandam certificação sanitária – como os alvarás sanitários ou os selos de inspeção, que podem ser de âmbito federal, estadual ou municipal. No meio acadêmico e nas entidades representativas de agricultores familiares, é recorrente a percepção da dificuldade dos pequenos produtores para se adequarem às exigências da legislação sanitária, cuja elaboração levou em consideração sobretudo a produção em larga escala por grandes empreendimentos agroindustriais – cujos riscos sanitários, em virtude da escala, apresentam-se em geral mais significativos do que os oferecidos por produtores de pequena escala –, acabando por dificultar a inserção dos agricultores familiares nos mercados (SHOTTZ et al, 2014). Em Brasilândia de Minas, mesmo com a flexibilização das normas sanitárias a nível federal ocorrida nos últimos anos a fim de favorecer a inclusão de produtores familiares<sup>74</sup>, não se viram iniciativas do poder público voltadas à regularização sanitária dos produtos locais.

Dois problemas posteriores à formalização do contrato entre o município e o agricultor desestimulam a participação da agricultura familiar: a não garantia da compra e os atrasos de pagamento. Ao assinar o contrato com a prefeitura, o agricultor tem que tomar uma série de providências para cumprir com o fornecimento dos gêneros alimentícios dentro do cronograma estabelecido, o que implica investimentos e trabalho. Quando a prefeitura deixa de comprar conforme o acordado, o produtor pode ficar sem vias de comercialização para seus produtos, tendo que internalizar os

---

<sup>74</sup> Ver, por exemplo, a Lei 13.680, de 14 de junho de 2018, que altera a legislação sanitária a fim de regulamentar a permissão da comercialização de produtos alimentícios de origem animal de forma artesanal.

prejuízos, como relatado em Santa Izabel do Pará. De modo similar, o atraso no pagamento pelos produtos fornecidos gera incertezas no planejamento do fluxo financeiro familiar, comprometendo a renda do agricultor – que conta com os recursos oriundos da venda para a alimentação escolar para o custeio de suas despesas, produtivas e domésticas. Ambas as situações configuram um risco moral que acaba por desestimular a participação dos agricultores, comprometendo a efetividade do programa. São situações recorrentes em vários municípios, conforme relatos de pesquisadores entrevistados:

*“[Outro] fator que eu acredito que influencia é a demora no pagamento. Então, às vezes, as prefeituras demoram a pagar e eles precisam de dinheiro mais rapidamente e aí acessam os mercados que já existem: os atravessadores e outros tipos de mercados locais já existentes.” (UFPA – Área Agrária)*

No que concerne a questões institucionais, o primeiro ponto a se considerar é o nível de sensibilização do gestor local em relação ao desenvolvimento rural, tendo a agricultura familiar como público prioritário de políticas públicas. Quando essa sensibilização não existe, as ações do poder público local voltadas para o meio rural são insuficientes para atender às necessidades de agricultores, sobretudo aquelas destinadas à estruturação produtiva. A própria estrutura administrativa da prefeitura por vezes reflete essa situação, quando, por exemplo, não há órgãos com a função específica de desenvolvimento rural ou designação de pessoal com qualificação para exercer o papel de mobilização do setor. Isso ficou evidente em Brasilândia de Minas, onde sequer havia uma Secretaria de Agricultura. Dessa forma, a ausência de envolvimento e de comprometimento da gestão municipal com a agricultura irá repercutir numa série de fatores que incidirão na baixa participação do segmento no fornecimento para a alimentação escolar.

A ausência de iniciativas locais para o desenvolvimento da agricultura familiar, além de refletir a não priorização desse setor no âmbito político local, explica, em boa medida, o baixo nível de estruturação produtiva dos agricultores. Se não há ações, tampouco haverá quadro técnico estruturado para atender às demandas desse público. Adicionalmente, a recepção de políticas públicas voltadas para o setor advindas das esferas estadual ou federal ficará prejudicada, uma vez que não haverá pessoal para implementá-las localmente. No caso do PNAE, o programa pode apresentar uma implementação local razoável no âmbito do fornecimento da alimentação escolar – como verificado em Santa Izabel do Pará, onde a prefeitura realiza uma complementação orçamentária significativa aos recursos oriundos do FNDE e adicionou, por conta própria, o café da manhã para os estudantes da rede de ensino municipal – sem, contudo, conseguir ampliar a participação dos agricultores locais no processo de aquisição de alimentos.

Uma das principais ações que exercem influência significativa na organização e na estruturação produtiva dos agricultores relaciona-se aos serviços de Ater, que podem ser implementados pelo município – em geral mediante a Secretaria de Agricultura –, por organizações da sociedade civil – ONGs, sindicatos, cooperativas, redes de

agroecologia – e pelos órgãos estaduais de Ater que, em geral, apresentam uma maior capilaridade nos municípios. A inexistência de ações de Ater junto aos agricultores familiares torna mais difícil sua organização em associações ou cooperativas de produtores, assim como prejudica a formação e o incentivo para o aumento e a diversificação da produção voltada à comercialização. Em Brasilândia de Minas, a baixa dinamização agrícola constatada nos depoimentos caminha em paralelo com a inexistência de uma política de Ater efetiva, que poderia advir da Emater ou de um órgão municipal de agricultura atuante.

Esse não é o caso de Santa Izabel do Pará, onde a EMATER desenvolve um trabalho importante com os agricultores familiares. O órgão presta o serviço de assistência à produção, incentiva a adoção de práticas agroecológicas por meio da aplicação de insumos orgânicos e auxilia na elaboração de projetos para acesso a outras políticas públicas, como o crédito rural do PRONAF e o próprio PNAE. No entanto, a evolução da participação no PNAE da agricultura familiar nesse município encontra barreira em outro fator observado na pesquisa: a desarticulação entre atores-chave para a implementação do programa. Esse problema, aliás, foi encontrado nos dois casos de insucesso estudados.

Nesse sentido, as evidências identificadas na pesquisa indicam que, para a inclusão dos agricultores familiares no PNAE ser efetiva, é necessária uma articulação entre os atores que trabalham no lado da demanda – Secretaria de Educação, setor de compras, nutricionistas – e aqueles que atuam no lado da oferta – Emater, Secretaria de Agricultura, entidades representativas dos agricultores. Quando não há essa articulação, tarefas como o mapeamento da produção local para elaboração do cardápio, a elaboração do cronograma de entregas, a divulgação e a mobilização dos agricultores, e a assistência para planejamento e ampliação da produção ficam fortemente comprometidas.

Os problemas de articulação podem surgir, por exemplo, quando há mudanças na gestão municipal. Acordos e parcerias estabelecidos para a implementação do PNAE envolvendo a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar podem ser prejudicados ou desativados com a troca do titular do executivo municipal, sobretudo quando o novo gestor não se mostra sensível às demandas do segmento e não vê o desenvolvimento rural como prioridade de seu governo. Mudanças de gestão, em geral, são acompanhadas de mudanças do primeiro escalão da prefeitura que, por sua vez, podem repercutir em alterações do quadro técnico envolvido com a implementação da política, por vezes despreparado para atuar no setor. Assim, a descontinuidade administrativa, associada a mudanças de prioridades governamentais e a alterações do quadro técnico envolvido na operacionalização do programa, pode gerar problemas para a implementação do PNAE, inclusive quanto às aquisições da agricultura familiar.

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

governamental, como foi o caso da agricultura familiar nesses dois municípios estudados. Instâncias de participação social e de interação Estado/Sociedade não são atuantes ou mesmo estão inativados. No caso do PNAE, dois conselhos teriam o potencial de induzir a participação dos agricultores no programa: o Conselho de Alimentação Escolar, que, nos casos estudados, é pouco atuante, não apresentando ações de articulação com o segmento dos agricultores ou de cobrança da gestão municipal sobre o cumprimento da cota mínima de aquisição de alimentos da agricultura familiar; e o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável, que, em ambos os municípios, estava desativado.

Os elementos tratados até aqui dizem respeito aos problemas de inserção do segmento da agricultura familiar no processo de obtenção de alimentos para a rede pública de ensino, constatados nos municípios estudados que vem apresentando um baixo desempenho nessa diretriz do PNAE. Já os problemas relatados a seguir não se referem especificamente a esses municípios, mas foram levantados junto a pesquisadores entrevistados que atuam com o tema, caracterizando situações recorrentes nas Entidades Executoras do PNAE.

Um primeiro ponto a ser ressaltado é a falta de conhecimento da gestão local sobre a realidade da agricultura familiar de seu município. Há, muitas vezes, um desconhecimento das condições do produtor local, que é tratado como um distribuidor, elaborando-se processos de compra com exigências incompatíveis com a realidade do agricultor. Tal situação pode estar relacionada à atuação de grupos de interesse diversos, como o de redes varejistas, que procuram garantir sua inserção nos mercados institucionais.

O quadro insuficiente de nutricionistas – profissionais considerados elementos-chave para o sucesso da implementação das diretrizes do PNAE – foi outro ponto relatado. Os profissionais dessa área exercem múltiplas funções, que passam pelo mapeamento da produção, elaboração do cardápio, formação das merendeiras, educação alimentar e nutricional e articulação com atores locais, entre outros. O quadro reduzido de profissionais compromete sobremaneira sua capacidade de cumprir as atribuições em sua totalidade, ficando difícil dar uma atenção maior para articulações que permitam uma maior inserção da agricultura familiar.

A ausência de mapeamento de produtos agrícolas é outro agravante, uma vez que esse elemento configura ferramenta indispensável para o planejamento das compras dentro de um cronograma compatível com a sazonalidade dos produtos locais. Por fim, questões logísticas ligadas a elevadas distâncias dos estabelecimentos agropecuários e a condições precárias das vias de acesso e de transporte dificultam a distribuição dos alimentos produzidos por agricultores locais.

Os elementos enumerados nesta seção não são exaustivos, ou seja, não encerram o total de entraves que podem incidir sobre a inserção dos agricultores familiares no PNAE. Tampouco existe uma combinação única desses fatores que explique o baixo desempenho de Entidades Executoras nesse quesito. Eles fornecem, contudo, um panorama dos obstáculos que um programa de desenho complexo como o PNAE – operacionalizado pelas três esferas da federação – precisa enfrentar a fim efetivar uma diretriz tão desafiadora como é da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, que envolve múltiplas e importantes dimensões.

### 10.3 Proposições

No arranjo do PNAE, estão envolvidas as três esferas da federação: União, estados e municípios. Como Entidades Executoras, estados e municípios devem aplicar os recursos repassados pela União para aquisição da alimentação escolar seguindo as diretrizes traçadas em âmbito nacional, cabendo ao órgão gestor federal, o FNDE, acompanhar o cumprimento das diretrizes e metas do programa. Especificamente quanto à diretriz de inclusão de produtos da agricultura familiar no fornecimento de gêneros alimentícios às escolas da rede pública, seu cumprimento depende muito de medidas e soluções tomadas no âmbito local.

Como foi constatado nesta pesquisa, a sensibilização do gestor local para as questões do desenvolvimento rural e da agricultura familiar, bem como o arranjo e as articulações que ele estabelece para a inclusão de agricultores locais, são cruciais para o sucesso da inserção da agricultura familiar na alimentação escolar. Da mesma forma, a organização dos agricultores e seu nível de estruturação produtiva são fatores importantes para a inserção do segmento no programa. Esses são aspectos em relação aos quais o órgão gestor não tem ingerência direta, podendo, no entanto, traçar diretrizes, estratégias e orientações para conduzir as esferas locais ao bom desempenho.

As proposições expostas a seguir partem dessa perspectiva, sugerindo, à luz das medidas bem-sucedidas observadas nos municípios estudados, ações que o órgão gestor pode adotar para que haja uma maior participação da agricultura familiar no PNAE.

#### **I) Aprimoramento das regras de participação dos agricultores familiares na Chamada Pública**

Atento à necessidade de aprimorar a regulamentação do PNAE a fim de propiciar maior efetividade em suas ações e diretrizes, o FNDE, por meio de seu Conselho Deliberativo, editou a Resolução nº 06, de 08 de maio de 2020. Nesse normativo, a Seção II do Capítulo V agrega onze artigos regulamentando o processo de compras da agricultura familiar. Um avanço importante estabelecido na Resolução diz respeito à definição de duas categorias de priorização para a realização de uma chamada pública: uma territorial e outra por características dos produtores. Assim, a produção de nível municipal é prioritária em relação aos níveis territoriais maiores, seguindo uma escala de priorização do menor para o maior nível territorial. Dentro de cada nível territorial, é operada a segunda categoria de prioridade: em primeiro lugar, assentados, indígenas e quilombolas; em segundo, produtos com certificação orgânica ou agroecológica; em terceiro, o nível de organização dos agricultores, seguindo a ordem grupos formais, grupos informais e fornecedores individuais.

A questão do preço também fica resolvida ao se regulamentar a pesquisa para definir, já na abertura do edital de chamada pública, o preço pelo qual a Entidade Executora - EEx irá pagar cada gênero alimentício.

São regramentos gerais do programa que devem resolver problemas interpretativos e resistências dos setores de compra local a respeito do processo de

chamada pública. Cabe ainda o acompanhamento do órgão gestor sobre o cumprimento do estabelecido na resolução e a avaliação, desse momento em diante, de seus efeitos na participação dos agricultores familiares.

## **II) Protocolo de boas práticas para a inclusão da agricultura familiar**

Grande parte dos fatores que contribuem para a inserção da agricultura familiar no fornecimento de alimentação escolar consiste em medidas adotadas em nível local pela EEx – uma vez que a operacionalização do programa é descentralizada –, havendo pouca ingerência da União sobre os processos de implementação local.

Uma solução a nível federal que poderia induzir um melhor desempenho das EEx e auxiliar no processo de monitoramento seria a elaboração de um protocolo de boas práticas para a inclusão da agricultura familiar no PNAE. Tal protocolo consistiria em um documento que sistematizaria, com base neste e em outros estudos, os achados relativos a medidas locais com potencial de elevar a participação da agricultura familiar. Seria, portanto, um documento público, de amplo acesso, apresentando subsídios ao poder público local com vistas a aprimorar seus procedimentos e arranjos para implementação do programa, mas que também possa servir de fonte de informação para a sociedade civil poder cobrar medidas de melhoramento junto aos gestores locais.

## **III) Flexibilizar a vigência da Declaração de Aptidão ao Pronaf para fins de participação das chamadas públicas**

A DAP é um documento que reconhece o agricultor familiar perante os órgãos oficiais do Estado. O período de validade desse documento tem variado no decorrer dos anos. Até 2014, a validade da DAP era de seis anos a partir da data de sua expedição. A partir de então, sua vigência foi se reduzindo, passando para três anos no referido exercício, dois anos em 2017, e apenas um ano em 2018, voltando a dois anos a partir de 2019<sup>75</sup>.

Para além das razões técnicas ou jurídicas que possam justificar uma vigência tão curta para fins de enquadramento para a obtenção de crédito do PRONAF, não há motivos para considerar essa vigência para a participação no PNAE. Dificilmente o agricultor familiar deixará de tê-lo em um período tão curto de tempo. Assim, poderia ser articulado junto ao MAPA um ajuste na regulamentação da DAP no sentido de relativizar sua validade para fins de participação no PNAE. Estabelecendo-se um prazo de validade maior – como de cinco anos, por exemplo –, seria permitido ao agricultor participar das chamadas públicas sem recorrer a trâmites burocráticos desnecessários, além de reduzir-se o risco de inabilitação à participação nos processos de compra de alimentos.

## **IV) Estratégia de comunicação com os agricultores familiares**

---

/SEAD/2017, 21/MDA/2014 e 102/MDA/2012.

<sup>75</sup> Art. 2º São diretrizes da alimentação

Uma alternativa para suprir os agricultores de informações importantes sobre direitos e procedimentos e incentivar sua participação no programa seria a construção de canais de comunicação entre o órgão gestor e os agricultores. Para isso, poderiam ser utilizados diversos tipos de mídia – publicação e distribuição de cartilhas, lançamento de spots de rádio, campanhas televisas e pela internet, entre outros –, buscando os meios mais eficazes de chegar aos agricultores.

#### **V) Estabelecimento de parcerias com órgãos de ATER e academia**

O FNDE estabeleceu um arranjo muito interessante com as Instituições Federais de Ensino Superior - IFES para o acompanhamento da execução do PNAE e a assistência às EEx no intuito de aprimorar o cumprimento de suas diretrizes. Isso é realizado mediante a constituição dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar - CECANEs, que são, em sua maioria, formados em unidades acadêmicas ligadas ao Curso de Nutrição. A ampliação desses arranjos junto a unidades acadêmicas ligadas às Ciências Agrárias que atuem com a agricultura familiar favoreceria o acompanhamento e a assistência para avançar na aquisição de alimentos da agricultura familiar.

De forma semelhante, poderiam ser compostas parcerias com as Ematers, que, graças à significativa capilaridade que apresentam no meio rural, desempenham um importante papel de interlocução entre o poder público local e os agricultores familiares – além de atuarem na estruturação e organização produtiva do segmento. As parcerias poderiam ser formalizadas diretamente com as Ematers ou mediante articulação com a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - Anater, entidade responsável pela coordenação dos serviços de Ater em âmbito federal.

Ademais, parcerias dessa natureza poderiam redundar também na programação de uma agenda formativa permanente para funcionários do quadro técnico das secretarias municipais e estaduais que atuam diretamente com a operacionalização do PNAE. Essa programação pode ser composta de cursos de formação à distância e presenciais, mesas periódicas de discussão e eventos práticos de compartilhamento de experiências e boas práticas. Tais atividades podem, inclusive, favorecer o acúmulo de capacidades instrumentais nas secretarias para a condução do programa em suas diversas etapas, fortalecendo assim as trajetórias de execução e mitigando o risco de quebras institucionais com as trocas constantes nos cargos de chefia.

#### **VI) Recompensa para os municípios com bom desempenho na aquisição da agricultura familiar**

No artigo 29, §1º, da Resolução nº 06/2020, está disposto que a Entidade Executora, ao não cumprir o mínimo de 30% do repasse do PNAE para aquisição de alimentos da agricultura familiar, deverá devolver o valor correspondente ao FNDE, configurando um elemento punitivo a fim de induzir a EEx a cumprir a legislação. De forma complementar, poderia ser aplicado um reforço positivo, uma recompensa pelos avanços que os municípios apresentarem em relação à participação da agricultura familiar.

Assim, os municípios que atingirem os 30% de compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar ficariam aptos a receber uma bonificação. Como critério de

equidade federativa, essa bonificação variaria de acordo com as condições de vulnerabilidade social dos municípios, estimada por meio do VAAT ou pela arrecadação própria per capita. Os municípios em melhores condições de acordo com esses indicadores receberiam, no exercício seguinte, um adicional de 5% do valor gasto com a compra de itens da agricultura familiar. Já os municípios em piores condições receberiam, no exercício seguinte, um adicional de 10% do valor gasto com a compra de itens da agricultura familiar.

Outro requisito para o recebimento da bonificação poderia ser o aporte complementar que a Entidade Executora fizer para a aquisição de alimentação escolar, a fim de incentivar os municípios a aportarem recursos próprios no programa.

Essa bonificação seria vinculada a compras de alimentos da agricultura familiar, com o intuito de avançar na inclusão desse segmento no processo de aquisição de alimentos para a educação escolar. Nesse sentido, a proposta permitiria a inclusão de todos os municípios que demonstrassem um bom desempenho na aquisição de produtos da agricultura familiar, possibilitando um avanço geral dessa diretriz do PNAE.

## VII) Representação dos agricultores familiares no CAE

De acordo com o artigo 43 da Resolução nº 06/2020, o Conselho de Alimentação Escolar deve ser instituído pela EEx e composto por representantes do poder público, dos trabalhadores da educação e discentes, dos pais de alunos e de entidades da sociedade civil organizada. Sem prejuízo das representações já estabelecidas na norma, propõe-se a inclusão de uma representação dos agricultores familiares. Essa representação poderia ser exercida pelo Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais do município, por uma central de cooperativas ou associações de abrangência municipal, ou por um coletivo dos agricultores reunidos para esse fim.

Conforme foi possível identificar nos estudos de caso, o CAE é uma instância de fundamental importância para o bom desempenho do PNAE, configurando-se como esfera de controle social e de articulação da sociedade civil com o gestor local do PNAE. A inclusão de uma representação dos agricultores familiares, além de ser coerente com uma das diretrizes estabelecidas pela Lei nº 11.947/2009 (art. 14), propiciaria maior envolvimento do segmento, o que, por sua vez, pode incidir em medidas locais de aprimoramento da aquisição de alimentos da agricultura familiar.

### Síntese

As medidas sugeridas até aqui são direcionadas à resolução de um ou mais entraves identificados na pesquisa. O Quadro 10.1 relaciona os problemas encontrados, as soluções locais observadas nos casos de sucesso estudados e as proposições no âmbito federal.

**Quadro 10.1 - Matriz de problemas e soluções**

| Problema observado | Solução local observada | Medidas sugeridas no âmbito federal |
|--------------------|-------------------------|-------------------------------------|
|--------------------|-------------------------|-------------------------------------|

|   |   |  |
|---|---|--|
| Documentação (DAP, Nota Fiscal)   | - Acompanhamento sistemático da validade das DAPs   | - Flexibilizar a vigência da DAP para fins de participação das chamadas públicas;<br>- Protocolo de boas práticas para a inclusão da agricultura familiar. |
| Desconhecimento de direitos e de procedimentos para acesso a políticas públicas | - Reuniões de sensibilização e orientação entre atores institucionais e produtores rurais;<br>- Campanhas informativas através de rádios locais ou carros de som que circulem pelas comunidades rurais.   | - Estratégia de comunicação com os agricultores familiares;<br>- Estabelecimento de parcerias com órgãos de ATER e academia.                               |
| Precária organização coletiva   | - Utilização de políticas públicas estruturantes para promover a organização dos agricultores familiares.   | - Estabelecimento de parcerias com órgãos de ATER e IFES.  |
| Falta de estruturação produtiva   | - Utilização de políticas públicas estruturantes para promover a estruturação produtiva dos agricultores familiares.  | - Estabelecimento de parcerias com órgãos de ATER e IFES.  |
| Desestímulo dos agricultores para a participação no programa                    | - Reuniões de sensibilização e orientação entre atores institucionais e produtores rurais;<br>- Campanhas informativas através de rádios locais ou carros de som que circulem pelas comunidades rurais;<br>- Encurtamento do prazo de pagamento aos agricultores fornecedores pelos produtos entregues nas escolas.   | - Estratégia de comunicação com os agricultores familiares.  |
| Não priorização local do Desenvolvimento Rural e da agricultura familiar        | - Mapeamento da agricultura familiar existente no município;<br>- Priorização de compra, para o PNAE, dos alimentos produzidos pela agricultura familiar local;<br>- Implementação de políticas públicas locais ou parcerias institucionais que assegurem aos agricultores familiares do município as condições objetivas necessárias à participação no programa. | - Recompensa para os municípios com bom desempenho na aquisição da agricultura familiar;<br>- Aprimoramento da capacidade de monitoramento.                |
| Inexistência de órgão voltado à agricultura                                     | - Organização institucional da secretaria de Agricultura e estímulo à participação de representantes dos agricultores familiares no CAE e no CMDRS.   | - Elaboração, divulgação e distribuição de protocolo de boas práticas para a inclusão da agricultura familiar.   |

|  |  |  |
|--|--|--|
| Ausência de políticas públicas direcionadas à agricultura familiar                 | - Articulação político-institucional para a formulação de políticas públicas locais direcionadas às necessidades produtivas específicas da agricultura familiar.   | - Protocolo de boas práticas para a inclusão da agricultura familiar;<br>- Estabelecimento de parcerias com órgãos de ATER e IFES.   |
| Serviço de ATER precário ou inexistente  | - Articulação político-institucional para garantir a instalação local de escritórios da Emater ou a visita periódica de técnicos de Ater às comunidades rurais.  | - Estabelecimento de parcerias com órgãos de Ater e IFES.  |
| Descontinuidade administrativa   |  | - Protocolo de boas práticas para a inclusão da agricultura familiar;<br>- Aprimoramento da capacidade de monitoramento;<br>- Programas de formação dos quadros técnicos permanentes nas prefeituras municipais. |
| Condições da chamada pública incompatíveis com a realidade dos agricultores locais | Mapeamento da agricultura familiar existente no município (localização, tamanho da área, culturas etc.).   | - Aprimoramento da capacidade de monitoramento;<br>- Acompanhamento do cumprimento da Resolução nº 6/2020.   |
| Problemas de regularização sanitária   | - Operacionalização sistemática de vistorias e expedição de selos de inspeção que permitam a comercialização dos produtos nos limites do município;<br>- Sistematização e difusão de manuais de boas práticas produtivas;<br>- Parceria com entidades certificadoras.        | - Estabelecimento de parcerias com órgãos de Ater e IFES.  |
| Atrasos no pagamento e não garantia da compra                                      | - Compromisso institucional com o encurtamento do prazo de pagamento aos fornecedores;<br>- Instituição de salvaguardas que impeçam a descontinuidade dos contratos de compras estabelecidos no âmbito do PNAE.  | - Protocolo de boas práticas para a inclusão da agricultura familiar;<br>- Aprimoramento da capacidade de monitoramento.   |
| Distanciamento entre poder público e agricultores familiares                       | - Promoção da entrada de representantes da agricultura familiar local nos conselhos com participação da sociedade civil (CAE e CMDRS);<br>- Reuniões periódicas entre agricultores familiares e representantes da administração municipal sobre a operacionalização do PNAE. | - Inserir representação dos agricultores familiares no CAE;<br>- Protocolo de boas práticas para a inclusão da agricultura familiar.   |

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p>Instâncias de participação social não atuantes ou desativadas (CAE e CMDRS)</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoção da entrada de representantes da agricultura familiar local nos conselhos com participação da sociedade civil (CAE e CMDRS);</li> <li>- Estabelecimento de calendário de reuniões dos conselhos e formalização das deliberações.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inserir representação dos agricultores familiares no CAE;</li> <li>- Protocolo de boas práticas para a inclusão da agricultura familiar;</li> </ul> |
|--|--|--|

#### 10.4 Considerações finais

A partir do momento em que, por efeito do artigo 14 da Lei nº 11.947/2009, passou-se a determinar a destinação mínima de 30% do total de recursos repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, as administrações municipais em todo país procuraram meios e estratégias diversas de responder a essa exigência.

A heterogeneidade dos municípios brasileiros – quanto à capacidade administrativa, à atividade econômica e à complexidade institucional – e do próprio panorama agrário do país – marcado pela forte concentração de terras e por uma dinâmica fundiária que, historicamente, sustentou a expansão da grande propriedade e deslocou a agricultura familiar para áreas menos férteis –, fez com que o alcance e os efeitos dessa nova previsão destoassem de localidade para localidade. Como foi visto, a adesão dos municípios a esse dispositivo de inclusão de produtores familiares, embora crescente ao longo dos anos, ainda não se deu na proporção necessária para que, nacionalmente, a média de aquisição de produtos da agricultura familiar atingisse os 30%.

Na presente seção, propôs-se levantar as diferentes respostas administrativas, políticas e institucionais que quatro municípios – Bonfinópolis de Minas e Brasilândia de Minas, no estado de Minas Gerais, e Ourém e Santa Izabel do Pará, no Pará – adotaram, no âmbito da aplicação local dos recursos federais transferidos pelo PNAE, para promover a compra de alimentos da agricultura familiar. Conforme se explicou na metodologia adotada, foram escolhidos em cada estado dois municípios muito próximos, com características socioeconômicas, demográficas e ambientais parecidas, mas que registrassem desempenhos discrepantes na aquisição de alimentos dos produtores familiares locais para a alimentação escolar.

O objetivo dessa comparação entre “vizinhos” foi justamente ressaltar, tanto quanto possível, o papel dos diferentes arranjos institucionais que se articularam em cada um deles para constituí-los como casos de sucesso – Bonfinópolis de Minas (MG) e Ourém (PA) – ou como casos de insucesso – Brasilândia de Minas (MG) e Santa Izabel do Pará (PA) – de inserção da agricultura familiar no PNAE.

As subseções dedicadas a cada município, bem como a recapitulação dos fatores de sucesso e insucesso da implantação do PNAE, permitiram examinar de que maneira as ações concretas desempenhadas pelas administrações municipais deram cumprimento ao dispositivo legal que promove a inclusão da agricultura familiar no programa. Os efeitos esperados de tal estratégia, cujo ponto central é a garantia de

compra pública da produção, passam pela estruturação produtiva e pela consequente melhoria da renda das famílias rurais: pode-se afirmar que esses efeitos qualificam a ideia de desenvolvimento sustentável como diretriz proposta pela Lei nº 11.947/2009 (art. 2, V).

Nos quatro municípios analisados, observou-se um consenso entre os atores institucionais envolvidos na execução local do PNAE a respeito da pertinência da inclusão da agricultura familiar no programa. Mesmo os informantes de Brasilândia de Minas e de Santa Izabel do Pará, municípios que registraram desempenho relativamente baixo nesse quesito, declararam reconhecer a importância do dispositivo legal e relataram os esforços que a municipalidade envidou para cumpri-lo. As razões apontadas para os problemas de execução que acabaram por comprometer os resultados relacionavam-se, como foi visto, a condições e problemas concretos – desarticulação institucional, falta de canais de diálogo da administração municipal com os produtores familiares, desorganização e aparente desestímulo destes em participar do programa, limitação da capacidade produtiva etc. – sem que jamais os entrevistados buscassem justificar o desempenho modesto da política local de aquisição de produtos da agricultura familiar alegando a impertinência ou inaplicabilidade da lei.

Da mesma maneira, embora algumas das dificuldades referentes à expansão da compra da agricultura familiar citadas por entrevistados ligados à administração dos municípios coincidam bastante entre si e com as circunstâncias que inviabilizam a aquisição previstas na lei 11.947/09 – que embasam a dispensa justificada da regra dos 30%<sup>76</sup> –, os representantes do executivo municipal de Brasilândia de Minas e de Santa Izabel do Pará não evocaram, nas entrevistas, essa autorização legal como motivo para justificar o não atingimento da cota de compras de alimentos da agricultura familiar. Dito de outro modo, eles reconheceram o baixo desempenho nessa vertente do PNAE como um problema de operacionalização de política pública em âmbito local.

Como já foi dito, a universalidade do acesso dos alunos da rede pública de educação básica à alimentação escolar é uma diretriz da Lei nº 11.947/2009, e, portanto, compete ao poder público garantir a oferta constante e regular de alimentos às escolas. Este é um dos fundamentos que explicam a inclusão, na lei, de uma autorização justificada de descumprimento da cota de 30%. De todo modo, é digno de nota que, em 2017, metade dos municípios brasileiros adimplia essa cota – ou a superava – e que 86% de todos os municípios do país compravam, em alguma proporção, alimentos da agricultura familiar. Essa adesão incompleta, mas bastante expressiva, permite considerar que a referida lei não foi vista, pela grande maioria dos gestores municipais, nem como um entrave nem como uma exigência dispendiosa para a realização do direito à alimentação escolar dos seus estudantes. Ao contrário, ela parece ter promovido um acréscimo de qualidade e diversidade às refeições servidas nas escolas, atendendo a outra diretriz do dispositivo legal<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Impossibilidade de emissão de documento fiscal, inviabilidade de fornecimento regular dos alimentos e observância das condições sanitárias (Res. 06/2020, art. 14, § 2º).

<sup>77</sup> Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

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.

Todas as entrevistas com atores institucionais dos municípios de Bonfinópolis de Minas e Ourém reiteraram que a entrada de alimentos produzidos pela agricultura familiar no cardápio das escolas melhorou a qualidade das refeições, diversificando as opções de gêneros in natura e, especialmente, propiciou a inclusão de ingredientes da culinária regional tradicional. Mesmo nos municípios onde o desempenho da política de compras da agricultura familiar não foi bem sucedido, os entrevistados comentaram ganhos importantes que esses produtos trouxeram às refeições nas escolas. Outro ponto digno de nota refere-se ao relato das nutricionistas de que a maior entrada de alimentos da agricultura familiar nos cardápios trouxe, como consequência, a melhoria da aceitação de alimentos mais saudáveis ou menos processados por parte dos alunos. Essa repercussão positiva converge com um dos deveres que a Lei nº 11.947/2009 prescreve a estados e municípios: prover a educação alimentar e nutricional dos estudantes (art. 17, III).

Por fim, vale mencionar que, na ausência de incentivos extras regulamentados para o atendimento da cota de 30% de compras da agricultura familiar, a atuação dos gestores locais nos municípios em que essa exigência tem sido cumprida com êxito é absolutamente decisiva. Como as seções anteriores mostraram, tanto em Bonfinópolis de Minas como em Ourém, os atores institucionais ligados à administração municipal detalharam as estratégias locais de qualificar e ampliar a capacidade de oferta da agricultura familiar, em diálogo permanente com suas entidades representativas, e de habilitar formalmente os produtores com a documentação necessária para que eles pudessem fornecer para o PNAE. Mapeando os produtores familiares do município, com suas culturas e capacidade de oferta, cadastrando-os, documentando-os e promovendo, no âmbito local, políticas públicas de estruturação produtiva da agricultura familiar – com subsídios aos melhoramentos técnicos e apoio de maquinário agrícola –, a gestão municipal foi fundamental para construir as condições objetivas que garantiram a aplicabilidade da cláusula de aquisição. Nos termos da Lei nº 11.947/2009, tanto o art. 12 – segundo o qual os cardápios escolares devem pautar-se pela diversidade agrícola da região – como o art. 13 – que recomenda fazer a aquisição de alimentos dentro do próprio município – dão respaldo a essas estratégias.

Nesse sentido, as boas práticas institucionais observadas nos municípios de Bonfinópolis de Minas e de Ourém, considerando suas diferenças, oferecem um prospecto valioso para outros municípios que estejam empenhados em ampliar a compra de sua agricultura familiar. Isso vale não apenas para atender à lei, mas, sobretudo, para converter o PNAE em instrumento de desenvolvimento local, dadas as múltiplas dimensões de sustentabilidade que ele pode mobilizar nos territórios municipais.

## 11 Conclusão

A presente avaliação procurou examinar em que medida o PNAE tem alcançado os objetivos para os quais foi formulado. O estudo foi conduzido de forma a responder a um conjunto de perguntas estabelecidas no Plano de Trabalho da avaliação. Nesta conclusão, busca-se sintetizar os principais achados da pesquisa, bem como delinear possíveis medidas de aperfeiçoamento da política.

Em relação à eficácia da política abordada na pergunta 1 – se o desenho do PNAE é adequado para a promoção dos seus objetivos – cabem duas considerações preliminares. Do ponto de vista do público-alvo beneficiado pela política, em cumprimento aos preceitos constitucionais e legais, atinge-se padrão de universalidade. Nesse sentido, a política pode ser qualificada como exitosa, já que o direito à alimentação escolar encontra-se atendido (seções 3.1 a 3.3). Por outro lado, quando se inclui a perspectiva da equidade na análise, os resultados seriam menos otimistas.

A compreensão da política pela ótica da equidade foi objeto de duas sub-perguntas, por meio das quais procura-se identificar os critérios mais adequados para avaliar o nível de equidade na distribuição dos recursos do PNAE (sub-pergunta 1.1) e verificar qual desenho poderia ampliar o gasto equitativo por aluno sem impacto fiscal (sub-pergunta 1.2).

Inicialmente, explicou-se que, para o alcance dos objetivos, o PNAE prevê uma estratégia de financiamento baseada no arranjo interfederativo, por meio de regime de cooperação financeira entre os entes da federação (seção 3.2). Destacou-se que o caráter descentralizado da política apresenta vantagens, tais como a ênfase no desenvolvimento local e a eficiência na provisão da alimentação escolar. Mas também acarretaria desafios (seção 3.3), como a possível ambiguidade acerca do papel do governo federal, nem sempre reconhecido como sendo meramente suplementar (seção 6.3).

Assim, ainda que o desenho vigente do programa pareça apropriado, não é possível descartar possíveis melhorias, especialmente aquelas que enfatizem o caráter de apoio ou complementaridade do governo federal à política de alimentação escolar – cuja responsabilidade, ainda que possa ser caracterizada como compartilhada, recai essencialmente sobre os entes subnacionais.

Outro aspecto relevante do desenho relaciona-se aos arranjos utilizados para viabilizar o custeio da política. Quanto ao modelo de financiamento, o PNAE apresenta configuração que pode ser considerada adequada, tanto em relação à estrutura de governança (seção 3.4) quanto em relação aos mecanismos de transferências de recursos do governo federal às entidades executoras (seção 3.5). Não obstante os montantes repassados sejam parametrizados (seção 3.6), observa-se fenômenos recentes importantes, como o decréscimo do número de alunos atendidos pelo programa e a redução no valor real gasto por aluno (seção 4.2).

A avaliação, entretanto, mostra cautela em relação à adoção de medidas que impliquem elevação de despesas orçamentárias do programa. Foram construídos 3 (três) cenários alternativos nos quais se evidenciam os custos orçamentários

decorrentes de expansão dos gastos com o PNAE, decorrentes da ampliação no número de matrículas ou da reposição das perdas inflacionária (seção 4.3).

Afirmou-se também que possíveis expansões do PNAE não são indiferentes à necessidade de criação de espaço fiscal. Em contextos restritivos e por se tratar de despesa classificada como obrigatória, um possível crescimento dos gastos com alimentação escolar implicaria reduções correspondentes nos montantes alocados em despesas discricionárias. Nessa situação, as autoridades orçamentárias precisariam endereçar “dilemas orçamentários” (seção 4.4). Assim, possíveis aperfeiçoamentos no desenho do PNAE poderiam suscitar modificações nos padrões alocativos, dada a necessidade de estabelecer prioridades e realizar escolhas entre políticas alternativas.

Além das implicações fiscais e orçamentárias, discutiram-se também possíveis efeitos dessas escolhas em relação ao padrão de equidade alcançado pelo programa. Essa relação permite responder diretamente – não apenas em nível conceitual, mas do ponto de vista da aplicação de recursos financeiros –, à sub-pergunta 1.2, formulada assim: “qual desenho pode ampliar o gasto equitativo por aluno sem impacto fiscal?”.

Uma resposta completa à essa questão pressupõe também explorar o significado da expressão “gasto equitativo”, estabelecendo os fatores que contribuem para tornar o gasto público mais equitativo, o que não é trivial. Recorreu-se então ao exame da literatura pertinente, que permitiu identificar importantes concepções teóricas de equidade, dentre as quais a igualdade de oportunidades, a justiça como equidade, a ênfase nas capacidades e a noção de esferas de justiça (seção 5.1).

A investigação teórica foi complementada pela verificação empírica, que possibilitou compreender, em maior profundidade, as possíveis estratégias para reverter a leve regressividade que caracteriza o PNAE, tornando-o progressivo. Para se mensurar o grau de progressividade ou regressividade do programa foram utilizadas curvas de concentração dos repasses federais – com base no VAAT e ponderados pelo número de matrículas (seção 6.2). A reversão da leve regressividade do PNAE configura-se, portanto, como ponto de aperfeiçoamento da política.

Outro ponto importante diz respeito à efetiva complementaridade dos repasses federais. Não obstante a perspectiva normativa seja clara, dados empíricos produzidos não foram conclusivos no sentido de que os recursos seriam apenas suplementares. Nesse sentido, constatou-se que a capacidade de financiamento dos entes subnacionais, apesar de sua relevância para o financiamento da alimentação escolar, não é considerada no cálculo dos repasses federais. Isso pode gerar disparidades no gasto total per capita com alimentação escolar, caso os municípios invistam poucos recursos próprios. A consideração da capacidade fiscal dos entes na distribuição dos recursos poderia ser mais um ponto de aperfeiçoamento do programa.

Cabe mencionar mais uma dimensão do desenho do programa que poderia ser aperfeiçoada, relacionada à possibilidade de tornar o PNAE sensível ao perfil socioeconômico dos alunos. Conforme apontado na seção 6.4, em que foi examinada a concentração de escolas de acordo com o grupo INSE e com o VAAT do município, os municípios nos decis iniciais da distribuição de recursos da educação representam as escolas onde estão majoritariamente os alunos mais pobres.

Em relação à pergunta 1, portanto, é válido tecer as seguintes considerações:

- O PNAE parece cumprir adequadamente os objetivos para os quais foi concebido sob a ótica da eficácia, já que dispõe de estrutura de governança e mecanismos de financiamento apropriados. Contudo, pela perspectiva da equidade, o programa não é sensível à capacidade de financiamento local nem ao perfil socioeconômico dos alunos atendidos;
- O fortalecimento da equidade do programa pode ser suscitado por meio de diferentes estratégias, que dependem tanto da intensidade da progressividade que se pretenda conferir quanto da disponibilidade de recursos financeiros. Dessa forma, a busca por maior equidade possivelmente demandaria a criação de espaço fiscal, o que implicaria em endereçar certos “dilemas orçamentários”, isto é, definir o grau de sacrifício de despesas alternativas;
- Do ponto de vista redistributivo, a avaliação aponta que, muito embora o desenho atual do programa não enderece a questão, na ponta a alimentação escolar é focalizada (seção 7.1). Nesse sentido, a proposta de aperfeiçoar o desenho de financiamento do PNAE combinando as funções supletivas e redistributivas do PNAE construídas no âmbito deste trabalho (seção 6.4), não somente dialoga com o mandato constitucional da União no campo da educação, como oferece maior possibilidade de alcance da efetividade e da equidade do gasto nos limites do atual arcabouço fiscal.

As respostas obtidas para a pergunta 1 contêm importantes subsídios para endereçar outras questões sobre as quais a avaliação se debruçou.

A pergunta 2 também se preocupa com o formato vigente da política, mas procurando associá-lo à perspectiva da eficiência alocativa dos recursos públicos. No Plano de Trabalho, a questão foi formulada do seguinte modo: “o desenho atual do PNAE promove a otimização dos recursos alocados?”.

Essa pergunta foi desdobrada em sub-perguntas, para as quais a avaliação também procurou encontrar respostas. Assim, a sub-pergunta 2.1 abordou a capacidade de a política fornecer provisão alimentar satisfatória: “os recursos repassados estão condizentes com o alcance do objetivo da política de ofertar refeições que cubram as necessidades nutricionais dos alunos durante o período letivo?”

A esse respeito, na seção 7 argumentou-se que compreender a dinâmica da alimentação escolar pressupõe estudar duas variáveis importantes: a disponibilidade de alimento nas escolas e a adesão dos alunos. Destacou-se também que a fonte de dados empíricos mais atual é a Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar – PeNSE de 2015, conduzida pelo IBGE.

Com base nesses dados, foi possível inferir que a mediana do consumo, para as escolas pesquisadas, seria da ordem de 40%. As respostas indicaram que 38% dos alunos consumiam a alimentação escolar pelo menos 1 a 2 dias por semana, ao passo que 30% raramente o faziam. Assim, foi possível constatar que, dentre os 16 milhões de alunos respondentes da pesquisa, ao redor de 6 milhões consumiriam de forma sistemática a alimentação ofertada pela escola.

Detectou-se, contudo, uma forte dispersão entre os casos. A partir das informações apuradas, foram levantadas duas hipóteses: i) os recursos do programa estariam sendo direcionados para escolas cujos alunos seriam mais dependentes da

alimentação escolar – que seria importante para completar sua dieta nutricional diária –, o que forneceria respaldo para a tese da focalização do programa; e b) a qualidade da alimentação fornecida poderia ser considerada baixa. Sustentou-se, ainda, que essas possíveis explicações poderiam ser interpretadas como complementares.

Assim, a temática do consumo não foi esgotada nesta avaliação, representando um ponto que exige reflexão mais profunda, podendo ser inclusive objeto de estudos futuros. Um aspecto relevante para análise seria a importância do padrão de consumo da alimentação escolar como fator não apenas de eficácia, mas da própria efetividade da política pública.

A dimensão da eficiência foi explorada na sub-pergunta 2.2, assim delimitada: “uma vez que os recursos são destinados, exclusivamente, à aquisição de gêneros alimentícios, a política apresenta incentivos às melhores práticas de aquisição, com vistas a otimizar a alocação dos recursos?”.

Ainda que seja difícil oferecer resposta conclusiva para essa indagação – em virtude da abrangência geográfica e do escopo de universalidade do PNAE –, a avaliação permitiu identificar a ocorrência de determinados fenômenos que geram impacto sobre as práticas de aquisição de gêneros alimentícios. Com base na literatura pertinente e na realização de estudos de caso, foi possível sugerir que:

- A ausência de disponibilização completa de informações pelos governos locais relativas a preço, logística e prazos – no contexto das chamadas públicas – poderia afetar a eficiência das aquisições (seção 9.2.1);
- Nem sempre a ótica do menor preço – critério de economicidade – é a mais apropriada, especialmente no âmbito da agricultura familiar, já que o processo de compras públicas se insere em um contexto mais amplo de reconhecimento social dos produtores, afirmação de direitos, criação de oportunidades de geração de renda local e impactos na dinâmica socioeconômica do território (seção 9.2.2);
- As aquisições governamentais de gêneros alimentícios podem não ser neutras do ponto de vista da qualidade nutricional – a depender, por exemplo, da sua capacidade de incentivar o consumo de alimentos menos processados ou de maior teor energético –, podendo contribuir para a melhoria de indicadores de saúde pública, como aqueles relacionados a sobrepeso e obesidade (seção 9.2.5).

Assim, fica claro que a perspectiva de otimização de recursos alocados não necessariamente coincide com a busca da economicidade, ou seja, com a obtenção de alimentos ofertados pelos preços mais baratos. A principal razão é que, em se tratando de alimentação, outros fatores precisam ser ponderados no processo de compras públicas, tais como o estímulo ao desenvolvimento local sustentável, à geração de renda, à aprendizagem organizacional dos produtores, e à inovação gerencial e tecnológica.

A necessidade de um quadro conceitual mais amplo para pensar o processo de aquisição de alimentos no PNAE representa avanço em relação a concepções mais restritivas, que examinam as compras públicas essencialmente pela ótica do menor preço. Essa é possivelmente uma reflexão que pode ser extrapolada para outras políticas

públicas, especialmente aquelas que envolvam o estabelecimento de parcerias entre o poder público e a sociedade local.

Quando estamos tratando de uma política pública da dimensão do PNAE, que envolve milhares de entes da federação em regiões distintas, é arriscado traçar generalizações que compreendam todo o território nacional. Em virtude da diversidade geográfica, há uma significativa heterogeneidade na implementação do programa. A esse respeito, a sub-pergunta 2.3 propõe investigar o seguinte: “qual o impacto das diferenças regionais nos resultados do programa obtidos pelos entes subnacionais?”.

De fato, a heterogeneidade parece se configurar como uma das características observáveis mais marcantes no território brasileiro. Quanto aos entes da federação, ela pode se manifestar de diversas formas, redundando em diferentes capacidades administrativas, padrões políticos, atividades econômicas e complexidades institucionais, dentre outras. Diante desse quadro, a seção 10 procurou, por meio de metodologia qualitativa, comparar municípios com perfil socioeconômico semelhante de diferentes regiões do país, porém com desempenhos contrastantes na aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar. Essa análise selecionou inicialmente duplas de casos de 5 (cinco) regiões geográficas do país, tendo se concentrado em 2 (duas) duplas de casos das regiões Norte e Sudeste.

Não obstante a heterogeneidade, foi possível constatar alguns fenômenos recorrentes como: a) há um reconhecimento, por parte dos entes, da importância da aquisição de gêneros alimentícios comprados de produtores locais; b) verifica-se uma tendência crescente do cumprimento do mínimo legal de 30%; c) o não atingimento do parâmetro mínimo parece estar em certa medida associado a limitações de ordem econômica, logística, institucional e organizacional dos produtores locais; d) a construção de canais de comunicação eficientes entre o poder público e os fornecedores familiares parece se configurar como fator relevante para o êxito na aquisição; e e) a compra de alimentos provenientes da agricultura familiar parece levar a uma maior qualidade da alimentação escolar, especialmente do ponto de vista nutritivo.

A compreensão ampliada sobre as questões de desenho formuladas e respondidas na avaliação contribui para apontar possíveis pontos de aperfeiçoamento do programa. Nesse sentido, a análise dos dados empíricos permite identificar vulnerabilidades e oportunidades para elevar os padrões de eficiência, eficácia e efetividade da política. Para mapear as vulnerabilidades existentes, é fundamental também conhecer os atuais instrumentos de acompanhamento do PNAE e verificar se eles têm se mostrado úteis e suficientes para a gestão da política.

Nesse sentido, destaca-se a pergunta 3, definida da seguinte forma: “em que medida o sistema de monitoramento e avaliação do PNAE está adequadamente estruturado para produzir informações com vistas a retroalimentar os processos decisórios e assegurar o controle social das ações?”. O foco da questão, é oportuno ressaltar, reside não apenas na aferição dos instrumentos de monitoramento e avaliação, mas também na incorporação das informações produzidas à tomada de decisão por parte das autoridades governamentais.

Como se trata de questão ampla, foram propostas 3 (três) sub-perguntas com o propósito de especificar em maior detalhe o escopo a ser abordado. A sub-pergunta 3.1 indaga se “os modelos de monitoramento e de avaliação dispõem de processos,

procedimentos e meios suficientes para assegurar o fornecimento de informações confiáveis, tempestivas e necessárias para a tomada de decisão?”.

Dentre as várias constatações desta avaliação relativas à sub-pergunta, merece destaque a inexistência de metodologia aplicável à etapa de monitoramento, suscitando o risco de que as informações produzidas se caracterizem pela insuficiência e irrelevância (seção 8.1.2). Verificou-se ainda a ausência de alinhamento entre as várias atividades e etapas de controle do gasto público, além da ênfase conferida à prestação de contas e à fiscalização em detrimento do monitoramento e da avaliação.

Ainda na seção 8.1.2, foram avaliadas as bases de dados dos 10 (dez) sistemas de informação utilizados pelo FNDE, que em tese forneceriam subsídios para a coleta de dados, produção de indicadores e avaliação do desempenho da política. Dentre as fragilidades encontradas, pode-se apontar que a preocupação com a prestação de contas e a fiscalização compromete a tempestividade das informações necessárias ao monitoramento e à avaliação.

A avaliação analisou também a utilização de mecanismo de monitoramento a distância, baseado na criação de canais para o recebimento de denúncias e reclamações. Em relação a esse modelo, não obstante a sua importância, destacou-se que: a) tem natureza reativa e pontual, não se caracterizando pela coleta sistemática de informações; b) não viabiliza um acompanhamento de escopo mais abrangente; e c) é inadequado para fornecer subsídios para a tomada de decisão (seção 8.1.3).

Por sua vez, o mecanismo de monitoramento presencial – in loco – também apresenta deficiências, pois os dados coletados refletem análises de risco e não de amostragem estatística, de forma que a informação produzida não se caracteriza pela tempestividade nem pela abrangência (seção 8.1.4).

Quanto ao processo de avaliação do PNAE, as principais fragilidades detectadas são: a) capacidade operacional insuficiente; b) equipes técnicas responsáveis desprovidas das capacidades necessárias; c) não utilização tempestiva e adequada dos conhecimentos produzidos; d) baixa integração dos sistemas de informação; e e) baixo nível de envolvimento do MEC (seção 8.2.1).

Essas constatações dialogam com o conteúdo da sub-pergunta 3.2, estabelecida nos seguintes termos: “em que medida os modelos de monitoramento e de avaliação contribuem para a identificação de oportunidades efetivas de aprimoramento e correção dos rumos do Programa?”

Com relação ao processo de monitoramento, foram apontadas algumas demandas de aperfeiçoamento das bases de dados dos sistemas de informação examinados. As principais seriam as seguintes: a) aperfeiçoar os mecanismos de coleta e tratamento dos dados, de forma a embasar o processo decisório; e b) reforçar as análises de consistência dos dados constantes das bases, de forma a assegurar a qualidade da informação disponível.

Quanto ao processo avaliativo, a recomendação seria a organização de arcabouço estruturado que permitisse avançar além das atividades fragmentadas e episódicas – que não conseguem mensurar adequadamente o padrão de desempenho do programa, inviabilizando a aferição do nível de sucesso do PNAE em alcançar os objetivos pretendidos (seção 8.2.3).

Por sua vez, a sub-pergunta 3.3. abordou “em que medida a transparência e publicação das informações e dos dados do Programa fomentam o controle social”. Destacou-se a importância atribuída aos Conselhos de Alimentação Escolar - CAE – que, não obstante a previsão legal, têm enfrentado dificuldades para desempenhar com excelência a sua missão.

Dentre as principais fragilidades verificadas nos CAE, foram apresentadas as seguintes: a) estrutura inadequada para viabilizar a execução de suas tarefas; b) capacidade técnica insuficiente dos conselheiros; c) inexistência de cultura participativa e institucional; e d) condições insatisfatórias de acesso a informações necessárias para exercer suas funções (seção 8.3.2).

Finalmente, a pergunta 4 abordou a temática da agricultura familiar, tendo sido estruturada da seguinte forma: “Quais são as causas da heterogeneidade de implementação da regra da agricultura familiar verificada entre localidades com características e contextos socioeconômicos semelhantes?”.

Merece destaque o fato de a agricultura familiar ter recebido ênfase com a aprovação da Lei nº 11.947, de 2009, que estabeleceu a obrigatoriedade de os entes federativos destinarem uma parcela de no mínimo 30% dos recursos financeiros repassados pelo governo federal para a aquisição de gêneros alimentícios provenientes desse segmento.

Os dados apresentados na seção 10 indicam uma trajetória crescente da presença de alimentos oriundos da agricultura familiar nas refeições servidas nas escolas. Em relação aos estados, por exemplo, em 2011 treze estados não haviam adquirido qualquer gênero alimentício da agricultura familiar. Em contraste, em 2017 apenas três Estados – Alagoas, Minas Gerais e São Paulo – apresentaram aquisição da agricultura familiar abaixo de 1%.

Por sua vez, em relação aos municípios, não obstante o elevado padrão de heterogeneidade observado, constatou-se uma evolução ainda mais positiva: em 2011, 27% atingiram ou ultrapassaram o mínimo legal de aquisição da agricultura familiar, ao passo que, em 2017, mais de 50% conseguiram atender ao parâmetro legal mínimo.

Na seção 9, foi feito um mapeamento da literatura pertinente ao tema por meio de análise bibliométrica. Com base em seleção prévia de artigos dedicados à temática da agricultura familiar, foram identificados assuntos recorrentes, como compras públicas, arranjos organizacionais e desenvolvimento local, condições de abastecimento e comercialização, gestão pública educacional, relação entre alimentação e saúde pública e produção agroecológica e sustentabilidade, dentre outros.

A análise desses artigos forneceu elementos para a compreensão das causas da heterogeneidade no cumprimento do parâmetro mínimo de aquisições oriundas da agricultura familiar. Indicou, por exemplo, que o crescimento da aquisição de alimentos da agricultura familiar demanda diferentes tipos de apoio do poder público como forma de compensar as heterogeneidades políticas, sociais, econômicas e geográficas presentes no território brasileiro (seção 9.2.1).

Também foram apresentados artigos com evidências de que os municípios – com diferentes indicadores de dinamismo econômico e de desenvolvimento de estruturas produtivas locais – respondem de formas distintas ao fortalecimento da agricultura

familiar (seção 9.2.2). Nesse sentido, há impulsos de diferentes intensidades na formação de redes de articulação dos produtores locais, na modificação de estruturas sociais e na inovação tecnológica, entre outros.

Desigualdades relevantes no território brasileiro foram ainda detectadas pela ótica das condições de abastecimento (seção 9.2.3) – associadas, por exemplo, a diferentes níveis de infraestrutura para armazenamento e distribuição de alimentos, de redes disponíveis para comercialização, de potencial de agroindustrialização e de estruturas de transporte. Essas heterogeneidades são indicativas dos desafios enfrentados pelo país para garantir padrões que possam ser respeitados nacionalmente, bem como sugerem a importância da coordenação do governo federal para evitar disparidades muito acentuadas entre os municípios brasileiros.

Do ponto de vista da relação entre alimentação e saúde pública, a literatura sinaliza que há variações importantes no país (seção 9.2.5). Estudos mostram diferenças significativas nos cardápios quando comparados regionalmente, o que traz repercussões expressivas para a segurança alimentar e nutricional dos alunos da rede pública. Além disso, os textos selecionados fornecem apoio à ideia de que a aquisição crescente de alimentos da agricultura familiar tende a melhorar a composição nutricional da alimentação e estimular a diversificação dos cardápios.

Além da pesquisa bibliométrica, foram aplicados outros procedimentos metodológicos para ampliar a compreensão sobre as causas da heterogeneidade da participação da agricultura familiar no PNAE. Conforme já referido, na seção 10 foram identificados cinco pares de municípios distribuídos nas cinco regiões brasileiras que apresentassem similaridades quanto à localização geográfica e ao volume de recursos executados do PNAE, mas cujo percentual de aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar exibisse expressiva discrepância.

Duas duplas de municípios – das regiões Norte e Sudeste – foram selecionadas para a realização de entrevistas com atores locais atuantes na implementação da alimentação escolar no nível municipal. A análise comparativa dos municípios foi relevante não apenas para conhecer em maior profundidade o panorama da agricultura familiar em diferentes regiões territoriais do país, mas também para fornecer elementos para responder às duas sub-perguntas associadas à pergunta 4.

A sub-pergunta 4.1 alude à busca de causas da heterogeneidade apresentada pelos municípios pela ótica da estrutura agrícola e fundiária: “Que fatores relacionados à configuração agrícola e fundiária local interferem positiva ou negativamente na participação da agricultura familiar no PNAE?”.

A esse respeito, destaca-se que a estrutura fundiária predominante no país, baseada na expressiva concentração de terras, possui repercussão importante na distribuição agrária. Nesse sentido, a ênfase na grande propriedade contribuiu para direcionar a agricultura familiar para áreas de menor fertilidade do solo. Nesse sentido, o programa de alimentação escolar, ao valorizar a produção oriunda da agricultura familiar, está colaborando para incentivar um segmento historicamente deixado em segundo plano em relação à produção agrícola de larga escala.

A avaliação evidenciou o caráter decisivo da sensibilização do gestor local para o sucesso da aquisição de produtos da agricultura familiar destinados à alimentação

escolar. Mais do que isso, nos casos de sucesso a agricultura familiar é normalmente objeto de um conjunto amplo de políticas públicas de desenvolvimento rural. Nesse sentido, a existência de estruturas administrativas – como secretarias municipais de agricultura – e de um quadro técnico com boa qualificação direcionados ao desenvolvimento rural mostra-se fundamental para promover a mobilização do setor. Na mesma linha, a instituição de mecanismos de assistência técnica rural – políticas de Ater e a presença de Emater – também se configura como fator relevante de apoio ao agricultor familiar.

A estabilidade fundiária, geralmente associada à ausência de conflitos pela posse da terra, também parece se configurar como fator capaz de impulsionar a produção agrícola familiar. Assim, em regiões nas quais há uma demanda expressiva por regularização fundiária, o acesso a políticas públicas – como linhas de crédito para financiar a produção – pode ficar comprometido.

Por sua vez, a sub-pergunta 4.2 procura identificar “que características do arranjo institucional local interferem na maior ou menor aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar no âmbito do PNAE”. Coloca o foco, portanto, nos formatos específicos de arranjos institucionais de forma a identificar aqueles mais propícios à aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

A pesquisa evidenciou que o poder público dispõe de várias estratégias para instrumentalizar os agricultores locais a fim de que forneçam produtos para o PNAE – e, assim, cumprir o parâmetro mínimo fixado pela Lei nº 11.947. Por meio das entrevistas com os atores locais, foi possível verificar que, nos casos de sucesso, o poder público tem implementado diversas estratégias destinadas a não apenas ampliar, mas também qualificar a capacidade de oferta da agricultura familiar.

Merece destaque o papel da administração municipal na construção e na modernização de arranjos institucionais e produtivos locais. Esse apoio pode ser observado na implementação de políticas públicas destinadas ao fortalecimento da estruturação produtiva, que proporcionam importantes benefícios para a agricultura local em termos técnicos, tecnológicos, logísticos, de infraestrutura.

Esse dinamismo institucional se reflete na busca permanente pelo diálogo com entidades representativas. A interlocução entre gestão municipal e agricultores familiares cumpre múltiplos papéis, dentre os quais o de intermediar o processo de habilitação formal dos produtores de forma a viabilizar a sua participação nas compras públicas.

Cabe destacar também que, em boa parte dos municípios, os arranjos organizacionais dos agricultores familiares possuem um potencial ainda não completamente explorado. Nesse sentido, a criação e o desenvolvimento de mecanismos associativos entre os produtores podem expandir o nível de informação sobre o funcionamento do PNAE e as formas de acesso ao programa de alimentação escolar municipal, bem como ajudar a estruturar o segmento para produzir gêneros que possam ser destinados à alimentação escolar.

Por fim, salienta-se que a presente avaliação procurou ampliar a compreensão sobre o PNAE por meio da obtenção de respostas às perguntas indicadas no Plano de Trabalho – definido conjuntamente pelo órgão coordenador e pelos órgãos executores

da avaliação, e aprovado pelo CMAP. As informações levantadas e as análises realizadas durante o período avaliativo levaram a uma série de achados sobre o programa e à proposição de algumas recomendações para o aperfeiçoamento da política pública de alimentação escolar. Os principais achados e recomendações da avaliação são apresentados no Quadro 11.1.

**Quadro 11-1 - Achados e recomendações**

| Achados   | Recomendações   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Os critérios estabelecidos para a definição dos recursos a serem repassados pelo governo federal preveem valores per capita por etapa e modalidade de ensino, não havendo diferenciação por região, estado ou município considerando-se os diferentes níveis socioeconômicos, capacidades e vulnerabilidades dos entes.</li> <li>Os entes que compõem os 3 decis com menores VAAT recebem cerca de 21% dos recursos do programa, quando uma igualdade perfeita corresponderia a 30%. Já os entes dos 3 decis com maiores VAAT recebem 42%.</li> <li>Os municípios nos três decis iniciais da distribuição de recursos da educação concentram as escolas onde estão majoritariamente os alunos mais pobres (94% das escolas do Grupo 1 e 82% das escolas do Grupo 2). Conforme se eleva a despesa municipal com educação, observa-se participação maior de escolas nos Grupos 4 e 5, nas quais se encontram estudantes em condição socioeconômica mais favorecida.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Aperfeiçoar o critério de repasse, de forma a incorporar mecanismos capazes de refletir os indicadores socioeconômicos e a capacidade fiscal dos entes federativos, expandindo o volume de recursos destinados aos entes em situação desfavorável.</li> <li>Uma proposta a ser debatida consistiria em uma combinação de a) parcela fixa (para garantir o padrão mínimo) e; b) parcela variável (para compensar os níveis de desigualdade).</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Há disparidade significativa entre os investimentos por aluno no nível municipal. A participação das transferências federais na composição do gasto local com alimentação escolar é expressiva em boa parte dos municípios.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Avaliar a criação de mecanismo de incentivo à aplicação de recursos por parte dos entes subnacionais.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Apurações de dados orçamentários do PNAE indicam perda do poder aquisitivo dos valores destinados pelo programa à aquisição da alimentação escolar.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Considerar a possibilidade de recomposição dos valores per capita por etapa e modalidade de ensino.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Estudo sobre projeção de matrículas aponta que, embora haja previsão de decréscimo da população jovem ao longo da década, caso seja alcançada a universalização das matrículas em pré-escola e atingida a meta do PNE para as creches, haverá aumento das</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Diante do potencial de expansão do gasto do PNAE, esclarecer às autoridades fiscais: a) as possíveis pressões para elevação de gastos orçamentários nos próximos exercícios; b) a necessidade de serem encontradas fontes orçamentárias para</li> </ul>  |

|  |   |
|--|---|
| <p>matrículas públicas nos próximos 10 anos. Nesse cenário, é provável que o PNAE sofra expansão, independentemente de reajustes nos valores per capita.</p>   | <p>financiar a expansão dos gastos; e c) os dilemas orçamentários envolvidos, como a possibilidade de cortes em despesas discricionárias.</p>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Os entes podem estar custeando parcela dos gastos com alimentação escolar por meio de outras rubricas. Por exemplo, despesas com manipuladores de alimentos e nutricionistas podem estar sendo computadas em gastos com pessoal. Assim, pode ser difícil fazer um levantamento dos gastos efetivos com alimentação escolar a partir dos demonstrativos da execução orçamentária.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Buscar o aperfeiçoamento dos demonstrativos orçamentários e contábeis, de forma que passem a refletir com maior fidedignidade os diversos custos envolvidos no fornecimento de alimentação escolar pelos entes subnacionais.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Quanto ao consumo da alimentação escolar entre as escolas públicas que a ofertam, verificou-se que a mediana do consumo é de 40%, mas com grande dispersão entre os casos.</li> <li>Não foi possível verificar se o baixo consumo gera desperdício de alimentos. Dado que menos de 40% dos alunos consomem os alimentos regularmente, sugerem-se duas possibilidades: a) haveria alimentos suficientes para todos e as sobras seriam descartadas; ou b) a alimentação seria insuficiente para alimentar todos os alunos e, nesse caso, não haveria desperdício.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliar estudos empíricos sobre consumo da alimentação escolar, procurando avaliar: a) a focalização do programa nos alunos de menor renda; b) se o baixo consumo poderia estar associado à qualidade da alimentação ofertada; e c) a existência de possível desperdício decorrente de alimentos não consumidos.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>O FNDE e o MEC, em suas respectivas competências, não possuem planos de monitoramento e de avaliação estruturados que demonstrem objetivo, necessidades de informação e processos de monitoramento e avaliação da alimentação escolar ou, especificamente, do PNAE. Além disso, observa-se um desalinhamento entre as atividades de monitoramento, avaliação, prestação de contas e fiscalização, com forte preponderância das duas últimas.</li> <li>Não existe um modelo de avaliação institucionalizado, baseado em planejamento das ações, incluindo indicadores, critérios e procedimentos normatizados, definição da periodicidade de execução e apropriação do resultado avaliativo para o aprimoramento da política.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>(Ao FNDE) Elaborar planos de monitoramento e avaliação do PNAE a partir do seu modelo lógico, indicando como se dará o processo em termos de atividades, periodicidade, responsabilidades e ações a serem tomadas nos casos de desvios na aferição dos indicadores. A fim de propiciar uma visão completa do atingimento dos objetivos do programa, a sua elaboração não deve se restringir à aplicação dos recursos federais.</li> <li>(Ao FNDE) Avaliar a utilização dos indicadores nas etapas de prestação de contas e fiscalização. Nesses termos, o ideal é que, para cada indicador, seja especificado ao menos: a fase do modelo lógico à qual o indicador está associado; a descrição do indicador; a frequência da coleta; o órgão responsável pela coleta; o valor de linha de base, se aplicável; a meta para o período em questão; e o valor realizado para o período. Encaminhar os planos para avaliação do MEC.</li> </ul> |

|   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Os sistemas do FNDE para o PNAE não dispõem de informações suficientes, tempestivas e confiáveis sobre os usos adotados e os resultados alcançados pelos entes federados em suas redes de ensino, de forma que o MEC não recebe os insumos necessários para desempenhar sua atribuição de, através de avaliações, propor ajustes rotineiros no programa para melhores aplicações de seus recursos.</li> <li>• Não se observou que o MEC tenha demandado do FNDE a coleta de informações necessárias para suas avaliações, tanto como supervisor das atividades da Autarquia quanto como coordenador da educação básica nacional.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (Ao MEC) Avaliar os planos de monitoramento e avaliação do PNAE e sua suficiência para monitoramento e avaliação da alimentação escolar como um todo, a fim de que o ministério solicite a coleta de eventuais dados pertinentes às suas atividades de supervisão ministerial e de coordenação da política nacional de educação, incluindo aqueles relativos à aplicação dos recursos próprios dos entes federados no âmbito da alimentação escolar. O objetivo é que se tenha um único processo, operacionalizado pelo FNDE, mas que também atenda às necessidades do Ministério.</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• A avaliação das bases de dados do PNAE quanto à suficiência, tempestividade e confiabilidade demonstrou que as coletas de dados acontecem de forma desagregada, produzindo informações com inconsistências.</li> <li>• As atividades de monitoramento, avaliação, fiscalização e prestação de contas são atendidas pelo mesmo conjunto de informações, que por vezes não dispõem das características necessárias para o desenvolvimento desses trabalhos.</li> <li>• Uma vez que as informações acerca das aplicações de recursos do PNAE pelos entes subnacionais, assim como de seus resultados, não estão disponíveis a contento até mesmo para a administração federal, a transparência ativa fica prejudicada, comprometendo a atuação do controle social.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (Ao FNDE) Implementar o sistema de monitoramento e avaliação da alimentação escolar a partir dos planos elaborados – incluindo a institucionalização de relatórios para a alta administração e para o MEC – e a reestruturação dos sistemas de informação existentes na autarquia, a fim de que permitam a coleta dos dados definidos, bem como a publicação em transparência ativa dos indicadores visando contribuir para o controle social, estruturando um ambiente virtual próprio para subsidiar a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar - CAEs.</li> </ul>                      |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• A análise das bases de dados que fornecem informações para a gestão do PNAE identificou inconsistências nos dados do SIMEC, do Sigecon e do Sigpc, desde dados não fornecidos pelas gestões locais até a disponibilização de dados incompatíveis com o conjunto das informações disponíveis no próprio sistema em análise.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (Ao FNDE) Avaliar as inconsistências relatadas nos dados do Sistema de Gestão de Conselhos, do Cadastro de Nutricionistas e do Sistema de Gestão de Prestação de Contas, e estabelecer controles para prevenção ou detecção de eventuais erros de preenchimento, quando for o caso.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Não priorização do desenvolvimento rural e da agricultura familiar por parte do poder público local.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituir mecanismo de recompensa aos municípios com bom desempenho na aquisição da agricultura familiar.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Questões institucionais da Entidade Executora, como a inexistência de órgão voltado para a agricultura, a falta de</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar um protocolo de boas práticas para a inserção da agricultura familiar nas</li> </ul>   |

|  |   |
|--|---|
| <p>iniciativas do governo municipal para o desenvolvimento da agricultura familiar e a falta de articulação com atores locais para a implementação do programa, dificultam a expansão da aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar.</p>   | <p>aquisições de produtos para a alimentação escolar.</p>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Há dificuldades para os agricultores familiares participarem das chamadas públicas decorrentes de problemas de documentação e do desconhecimento de direitos e procedimentos para acesso à política pública.</li> <li>Muitos não têm Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP ou esta já está expirada. Destaca-se que a vigência da DAP atualmente é de dois anos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Construir uma estratégia de comunicação com os agricultores familiares.</li> <li>Flexibilizar o período de vigência da Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP para fins de participação nas chamadas públicas de aquisição de alimentos.</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>A ausência de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento da agricultura familiar local e a precária estruturação produtiva são fatores limitantes para o segmento atender às demandas da alimentação escolar local.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Formar parcerias com órgãos de Ater e com a academia.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Nas Entidades Executoras malsucedidas na aquisição de alimentos da agricultura familiar, há um distanciamento entre o poder público e os agricultores familiares, sendo que conselhos comunitários como o CAE e o CMDRS, quando existentes, são pouco atuantes e participativos.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecer a necessidade de inclusão de representação dos agricultores familiares no Conselho de Alimentação Escolar - CAE</li> </ul>   |

Ressalta-se que, além deste Relatório de Avaliação, também foi elaborado o Relatório de Recomendações, que compreende: a) Sumário Executivo; b) Recomendações Prioritárias; e c) Recomendações Complementares. Nesse documento, as recomendações estão associadas aos respectivos achados e às conclusões que justificaram a sua elaboração.

Cabe mencionar ainda que, em atendimento às determinações da Resolução Conjunta CMAS/CMAG nº 1, de 23 de outubro de 2020 – que estabelece as funções e as responsabilidades dos atores envolvidos no processo de avaliação *ex post* no âmbito do CMAP –, em particular do inciso VI do art. 3º da norma – que dispõe que "cabe ao Coordenador de avaliação: vi) solicitar ao órgão gestor da política pública avaliada manifestação técnica sobre o respectivo relatório final de avaliação e de recomendações" –, o Relatório de Avaliação e o Relatório de Recomendações foram encaminhados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, órgão gestor da política pública avaliada, por meio de comunicação eletrônica no dia 30 de abril de 2021.

O órgão gestor foi ainda orientado quanto à necessidade de, após exame do conteúdo dos Relatórios, encaminhar sua apreciação e posicionamento por meio de Ofício acompanhado da respectiva Nota Técnica.

## 12 Referências

- ABRUCIO, Fernando. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.) *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.
- ABRUCIO, Fernando. Uma breve história da educação como política pública no Brasil. In: Dalmon, D. L.; Siqueira, C.; Braga, F. M. *Políticas educacionais no Brasil: o que podemos aprender com casos reais de implementação?* São Paulo: Edições SM, 2018.
- AGUILAR, M. J.; ANDER E. *Avaliação de Serviços e Programas Sociais*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- AMARAL, L. S. et al. Como a agricultura familiar se insere nos mercados agroalimentares? uma análise de experiências no RN. *Revista Interface*, v.15, n. 2, 2018.
- ANDRADE, J. C.; ARAÚJO, M. A.; SANTOS, P. V. Estudo sobre aquisição de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar: o caso dos municípios paraibanos. *Revista Gestão e Sociedade*, v.13, n.36, 2019.
- ANTUNES, A. T.; VIVALDINI, M. Cooperativas e prefeituras do estado de São Paulo: uma análise da gestão colaborativa na cadeia de suprimento escolar. *Revista Gestão e Planejamento*, v.19, 2018.
- ARAÚJO, C. A. Bibliometria: evolução histórica e questões atuais. *Em Questão*, v. 12, n. 1, 2006.
- ARAÚJO, A. L. et al. Contribution of the Brazilian government purchasing programs – PAA and PNAE – to strengthening family agriculture. *Revista Espacios*, v.38, n.9, 2017.
- ARAUJO, L. R. S.; BRITO, A. N. M.; RODRIGUES, M. T. P. Alimentação escolar e agricultura familiar: análise de recursos empregados na compra de alimentos. *Cadernos Saúde Pública*, n.35, v.11, 2019.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, 52. 2010.
- BACCARIN, J. G. et al. Compras institucionais de produtos de agricultores familiares para alimentação escolar no estado de São Paulo sob a vigência da lei federal 11.947/2009. *Revista Geografia*, v.42, n.2, 2017.
- BANDEIRA, L. M. et al. Análise dos pareceres conclusivos dos Conselhos de Alimentação Escolar sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Revista de Nutrição*, v.26, n.3, 2013.
- BASSO, D.; LOPES, I. D.; AMARAL, V. R. Reflexões sobre a operacionalização do PNAE nas Escolas Estaduais de Passo Fundo-RS. *Revista Redes*, v.24, n.1, 2019.

BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. *Revista de Nutrição*, v.22, n.5, 2009.

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

BINGEN, A. e BEAUFILS, J. *The Logical framework approach*. Material de apoio ao curso “Liderança e mudança no setor público”. 2018.

BITTENCOURT, J. *Uma avaliação da efetividade do programa de alimentação escolar no município de Guaíba*. Porto Alegre: UFRGS, 2007. (Dissertação de Mestrado).

BRASIL. *Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex ante*. Volume 1. Brasília: Presidência da República, 2018a.

BRASIL. *Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex post*. Volume 2. Brasília: Presidência da República, 2018b.

BRASIL. *Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei 8913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília: 2009.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: 2011.

BREDER, Jane Carvalho. *Controle social – um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União*. Brasília: 2008. Disponível em: [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca\\_tcu/documentos?perspectiva=501627](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/documentos?perspectiva=501627). Acesso em 29 ago 2020.

BUANI, Cássia Augusta Amaral. *O Processo de Monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar*. São Paulo: Escola Paulista de Medicina - Unifesp, 2011. (Dissertação de Mestrado)

CALASANS, F. V. M.; SANTOS, S. M. C. Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: desenvolvimento de um protocolo de indicadores. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, 20(1): 24-40, 2013.

CALLEGARI, Caio de Oliveira. *Equidade educacional na Federação brasileira: o papel das transferências federais aos municípios*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2020. (Dissertação de Mestrado).

CARA, Daniel. Municípios no pacto federativo: Fragilidades sobrepostas. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 6, n. 10, p. 255-273, jan./jun. 2012.

CARVALHO, A. S.; SILVA, D. O. Perspectivas de segurança alimentar e nutricional no Quilombo de Tijuaçu, Brasil: a produção da agricultura familiar para a alimentação escolar. *Revista Interface*, v.18, n.50, 2014.

CARVALHO, D. G. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento Regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 32, 2009.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. *Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação*. Nota Técnica IPEA. Brasília: Ipea, 2010.

CESAR, J. T. et al. Alimentação Escolar no Brasil e Estados Unidos: uma revisão integrativa. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23(3):991-1007, 2018.

CESAR, J. T. et al. Adesão à alimentação escolar e fatores associados em adolescentes de escolas públicas na região Sul do Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 25(3):977-988, 2020.

CHAVES, L. G. et al. O programa de merenda escolar de Campinas: análise do alcance e limitações do abastecimento regional. *Revista de Nutrição*, v.22, n.6, 2009.

CHERMACK, T. J.; LYNHAM, S. A. (2002) Definitions and outcome variables of scenario planning. *Human Resource Development Review*, v. 1, n. 3, pp. 366-383.

COHEN, E. e MARTINEZ, R. *Manual de formulacion, evaluacion y monitoreo de proyectos sociales*. División de Desarrollo Social. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2004.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Controle Social - Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*. Coleção Olho Vivo. 3.ª edição, Reimpressão. Brasília: 2012.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2015 da CGU nº 201503375, referente ao exercício de 2014*. Brasília: 2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 63: apoio à alimentação escolar na educação básica*. Brasília: Secretaria Federal de Controle Interno, 2016.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Relatório Preliminar com a Avaliação do Financiamento Público da Educação Infantil*. Brasília: Secretaria Federal de Controle Interno, 2020a.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Programa Nacional de Alimentação Escolar. 2020b. (Apresentação)

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

COSTA, B. L.; AMORIM Jr, P. C.; SILVA, M. G. As cooperativas de agricultura familiar e o mercado de compras governamentais em MG. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v.52, n.3, 2015.

COSTANZI, R. N. et al. Evolução da Despesa no Regime Geral de Previdência Social (RGPS). *Informe da Previdência Social*. Brasília: Secretaria da Previdência do Ministério da Economia. 2019.

CUNHA, W. A.; FREITAS, A. F.; SALGADO, R. Efeitos dos programas governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar em Espera Feliz, MG. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v.55, n.3, 2017.

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

DISTRITO FEDERAL (DF). Secretaria de Estado de Educação (SEE). Gerência de Acompanhamento e Fiscalização da Alimentação Escolar (GAFAE). *Estudo Técnico Preliminar – Contratação de Prestação de Serviço Terceirizado de Alimentação Escolar e Nutrição*. SEI/GDF 38090780. Brasília: 2020.

DUCHESNE, L. *Métodos para proyecciones subnacionales de población*. Bogotá: Celade, 1989.

ELIAS, L. P. et al. Impactos socioeconômicos do Programa Nacional de Alimentação Escolar na agricultura familiar de Santa Catarina. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v.57, n.2, 2019.

ESTEVAM, D. O.; SALVARO, G. I.; SANTOS, V. J. Os desafios da inserção formal de produtos da agricultura familiar no mercado. *Revista Redes*, v.23, n.1, 2018.

EVANGELISTA, Lúcio. *Controle Social Versus Transparência Pública: Uma Questão de Cidadania*. Brasília: 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/control-social-versus-transparencia-publica-uma-questao-de-cidadania.htm>.

FARENZENA, Nalú. A assistência financeira da União às políticas educacionais locais. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 6, n. 10, p. 105-117, jan./jun. 2012.

FERIGOLLO, D. *et al.* Products purchased from family farming for school meals in the cities of Rio Grande do Sul. *Revista Saúde Pública*, v.51, 2017.

FERNANDES, D. M.; ENGEL, B. S. Agroindústrias familiares rurais: vantagens e desvantagens da legalização. *Revista Redes*, v.21, n.2, 2014.

FERNANDES, A. G.; FONSECA, A. B.; SILVA, A. A. Alimentação escolar como espaço para educação em saúde: percepção das merendeiras do município do Rio de Janeiro. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v.19, n.1, 2014.

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

FLEURY, M. *Construção de cenários prospectivos: conceitos e resultados*. Brasília: IPEA. 2017.

FRANZONI, G. B.; SILVA, T. N. Inovação social e tecnologia social o caso da cadeia curta de agricultores familiares e a alimentação escolar em Porto Alegre/RS. *Revista Desenvolvimento em Questão*, n.37, 2016.

FREIRE, F. H. M. DE A., GONZAGA, M. R., & GOMES, M. M. F. Projecciones de población por sexo y edad para áreas pequeñas en Brasil. *Revista Latinoamericana de Población*, 14(26), 124-149, 2019.

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

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). *Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE*. 2ª ed. atualizada. Brasília: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Secretaria de Educação a Distância, 2008.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). *Auditoria Interna: Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna – Raint 2015*. Brasília: 2015a.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). *Nota Técnica nº 09/2015-CGPAE/DIRAE/FNDE/MEC, de 31 de dezembro de 2015*. Critérios para seleção de entidades a serem monitoradas. Brasília: 2015b.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). *Nota Técnica nº 01/2016-COMAV/CGPAE/DIRAE/FNDE/MEC, de 01 de fevereiro de 2016*. Revisão normativa e conceitual do monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Brasília: 2016a.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). *Nota Técnica COECS/CGPAE/DIRAE nº 5003/2016, de 5 de setembro de 2016*. Brasília: 2016b.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). *Nota Técnica COECS/CGPAE/DIRAE nº 5001/2016, de 6 de setembro de 2016*. Brasília: 2016c.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). *Nota Técnica COECS/CGPAE/DIRAE nº 5004/2016, de 6 de setembro de 2016*. Brasília: 2016d.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). *Nota Técnica COECS/CGPAE/DIRAE nº 1/2018, de 8 de junho de 2018*. Brasília: 2018.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). *Nota Técnica COECS/CGPAE/DIRAE nº 2/2019, de 8 de fevereiro de 2019*. Brasília: 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). *Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE*. 2ª ed. atualizada. Brasília: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Secretaria de Educação a Distância, 2008.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). *Relatório de Atividades – 1997*. Brasília: FNDE.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). *Resolução CD/FNDE nº 6/2020, de 08 mai 2020* - Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. 2020a.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). *Resposta preparada pelo FNDE à Diretoria de Ações Educacionais – DIRAE da Controladoria Geral da União*. Despacho DIACO nº 1904108/2020. Processo nº 23034.016477/2020-77. 2020b.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). *Resposta preparada pelo FNDE à Solicitação de Auditoria nº 844275/01 da Controladoria Geral da União*. Ofício In nº 7417/2020/DIACO, de 24/07/2020, encaminhado por meio do Ofício nº 18963/2020/ChefiaGabin/Gabin-FNDE, de 24/07/2020. Processo nº 23034.019267/2020-31. Brasília: 2020c.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). *Resposta preparada pelo FNDE à Solicitação de Auditoria nº 844275/02 da Controladoria Geral da União*. Ofício\_In nº 7562/2020/DIACO encaminhado por meio do Ofício nº 20555/2020/ChefiaGabin/Gabin-FNDE, de 10/08/2020. Processo nº 23034.019267/2020-31. Brasília: 2020d.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). *Resposta preparada pelo FNDE à Solicitação de Auditoria nº 844275/03 da Controladoria Geral da União*. Ofício20640/2020/Diaco/Comav/Cgpae/Dirae-FNDE, expedido pela Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar, em 12/08/2020 encaminhado por meio e-mail. Processo nº 23034.019267/2020-31. Brasília: 2020e.

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

GABRIEL, C. G.; GOULART, G.; CALVO, M. Gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas capitais da região Sul do Brasil. *Revista de Nutrição*, v.28, n.6, 2015.

GARCIA, Ronaldo C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

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

GONZÁLEZ-CHICA, D. A. et al. Percepção dos cozinheiros escolares sobre o processo de utilização de produtos orgânicos na alimentação escolar em municípios catarinenses. *Revista de Nutrição*, v.26, n.4, 2013.

GRISA, C.; CALDERÓN, P. E. A., redes y alimentos: la participación de la agricultura familiar y campesina en la alimentación escolar del Brasil y Colombia. *Revista Redes*, v.24, n.1, 2019.

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

HOFFMAN, Rodolfo. Determinantes do consumo da merenda escolar no Brasil: análise dos dados da PNAD de 2004 e 2006. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, 19(1): 33-45, 2012.

HOSMER, D. W.; LEMESHOW, S. *Applied logistic regression*. New York: Wiley, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Agropecuário 2017*. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estimativas da População 2020*. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/estimapop/tabelas>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). *Censo Escolar*. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). *Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse)*. Nota Técnica. Brasília: INPE, 2015. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/informacoes\\_estatisticas/indicadores\\_educacionais/2015/nota\\_tecnica/nota\\_tecnica\\_inep\\_inse\\_2015.pdf](https://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2015/nota_tecnica/nota_tecnica_inep_inse_2015.pdf).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). O que é o Censo Escolar. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo-escolar>. Acesso em: 12 ago 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Desenvolvimento rural. Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, n. 27, 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020*: sumário executivo. Brasília: INEP, 2020.

JANNUZZI, P. M. *Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*. Campinas: Editora Alínea, 2016.

KROTH, D. C. et al. Análise da operacionalização da política de aquisição de alimentos da agricultura familiar por parte dos municípios: o caso do PNAE em três microrregiões do Oeste. *Revista Redes*, v.24, n.1, 2019.

LIBERMANN, A. P.; BERTOLINI, G. R. Tendências de pesquisa em políticas públicas: uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v.20, n.11, 2015.

LIMA, E. E.; SOUSA, A. A. Alimentos orgânicos na produção de refeições escolares: limites e possibilidades em uma escola pública em Florianópolis. *Revista de Nutrição*, v.24, n.2, 2011.

LIRA, Ana; ROSA, Antônio; FILHO, Ari; GOMES, Beatriz; SANTOS, Denise; MORAES, Evelise. *A Educação Corporativa Aplicada ao Tribunal de Contas da União como Estímulo ao Controle Social*. Brasília: Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC/PR, 2003. (Trabalho de Conclusão de Curso)

LIRA, I. e ESCUDERO, C. *Metodologia para elaboração de estratégias de desenvolvimento local*. Santiago de Chile: Ilpes; Cepal, 2012.

LOPES, Bruno; DOULA, Sheila; PAULA, Bárbara; MACIEL, Rafaella. Análise das deficiências dos Conselhos de Alimentação Escolar com base nos Relatórios de Fiscalização Municipal da Controladoria-Geral da União. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 15, n. 7, Edição Especial, p. 35-47, dez 2019.

LOPES, B. J.; DOULA, S. M. Deficiências no processo de compras governamentais do Programa Nacional de Alimentação Escolar e seus impactos no desenvolvimento local. *Revista Desenvolvimento em Questão*, n.45, 2019.

LOPES, B. J.; DOULA, S. M. Políticas públicas e governança: análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Sudeste brasileiro. *Revista Espacios*, v.37, n.20, 2016.

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

MALUF, R. et al. Nutrition-sensitive agriculture and the promotion of food and nutrition sovereignty and security in Brazil. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v.20, n.8, 2015.

MARCIAL, E. *Metodologia de construção de cenário*. 2017. Disponível em: <http://elaine-marcial.blogspot.com/2017/02/metodologia-de-construcao-de-cenario.html>. Acessado em 08.11.2020.

MARCIAL, E. Planejamento energético de longo prazo: cenários para apoiar a formulação de políticas públicas no campo da transição energética. 2019. Disponível em: <https://elaine-marcial.blogspot.com/2019/03/>. Acessado em 09.11.2020.

MARCIAL, E. *Uma estratégia de longo prazo para o Brasil*. 2020. Disponível em: <http://elaine-marcial.blogspot.com/2020/>. Acessado em 09.11.2020.

MARQUES, A. A. et al. Reflexões de agricultores familiares sobre a dinâmica de fornecimento de seus produtos para a alimentação escolar: o caso de Araripe, Ceará. *Revista Saúde e Sociedade*, v.23, n.4, 2014.

MARTINS, L. F.; LIMA, S. M. Programa de Aquisição da Produção da Agricultura no Papa/DF: inovação gerencial e tecnológica em sistemas familiares, 2009-2016. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v.55, n.3, 2017.

MEDEIROS, M. *Medidas de Desigualdade e Pobreza*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

MELO, M. N.; SÁ, R. M.; MELO FILHO, Djalma A. Sustentabilidade de um programa de alimentação escolar bem-sucedido: estudo de caso no Nordeste do Brasil. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v.21, n.6, 2016.

MENDES, K. et al. *Barreiras não tarifárias no comércio internacional: estudo bibliométrico em periódicos científicos entre 1966 e 2018*. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, nº 2.519)

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS (MPEG). Ministério Público e o Controle Social na Educação. Goiânia: MPEG, 2015.

MONEGO, E. T. et al. Produção e potencial agrícolas de alimentos destinados à alimentação escolar em Goiás e no Distrito Federal, na Região Centro-Oeste do Brasil. *Revista de Nutrição*, v.26, n.2, 2013.

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

NASCIMENTO, S. G. et al. Produção agroecológica e segurança alimentar e nutricional (Brasil). *Revista de Ciências Agrárias*, v.42, n.1, 2019.

OLIVEIRA, L. G.; BATALHA, M. O.; PETTAN, K. B. Comparative assessment of the food purchase program and the national school feeding program's impact in Ubá, Minas Gerais. *Revista Ciência Rural*, v.47, n.1, 2015.

OLIVEIRA, Poliana Nunes de; LIMA, Murilo Campos Rocha. Controle Social e Transparência na Gestão Pública: Uma Análise das Ferramentas Disponíveis na Administração Pública no Brasil. *Id on Line Revista Multidisciplinar e de Psicologia*, 2019, vol.13, n.45, p. 563-580.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *Manual para a medição da equidade na educação*. Paris: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2019.

ORTEGÓN, E.; PACHECO, J. F.; PRIETO, A. *Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación del proyectos y programas*. Santiago de Chile: Ilpes; Cepal, 2005.

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

PARKHURST, J. *The politics of evidence. From evidence-based policy to the good governance of evidence*. New York: Routledge, 2017.

PEDRAZA, D. F.; MELO, N. L. S.; SILVA, F. A.; ARAUJO, E. M. N. Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisão da literatura. *Ciência e Saúde Coletiva*, 23(5):1551-1560, 2018.

PEIXINHO, A. M. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v.18, n.4, 2013.

PORTAL ODS. Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar 2015. Publicado em 2018. Disponível em: <http://portalods.com.br/publicacoes/pesquisa-nacional-de-saude-do-escolar-2015/>. Acesso em: 06 set 2020.

REAL, L. C. V.; SCHNEIDER, S. O uso de programas públicos de alimentação na reaproximação do pequeno produtor com o consumidor: o caso do programa de alimentação escolar. *Revista Estudo e Debate*, v.18, n.2, 2011.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). *Portaria nº 849, de 13 de maio de 2020*. Altera a Portaria RFB nº 2.189, de 6 de junho de 2017, que autoriza o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) a disponibilizar acesso, para terceiros, dos dados e informações que especifica. Brasília: 2020.

RIBEIRO, A. L.; CERATTI, S.; BROCH, D. T. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do RS. *Revista Gestão e Desenvolvimento em Contexto*, v.1, n.1, 2013.

SÁ, Sara S.; ALVES JR, Almiro; FREITAS, Alan F.; FREITAS, Alair F. A interface entre alimentação escolar e agricultura familiar em Jampruca e Mathias Lobato, Minas Gerais. *Revista Espacios*, v.38, n.46, 2017.

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

SANTOS, C.; MOTTA, A.C.; FARIA, M. Estimativas anuais da arrecadação tributária e das receitas totais dos municípios brasileiros entre 2003 e 2019. *Carta de Conjuntura nº 48*. Brasília: IPEA, 2020.

SANTOS, F. et al. Avaliação da inserção de alimentos orgânicos provenientes da agricultura familiar na alimentação escolar, em municípios dos territórios rurais do RS. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v.19, n.5, 2014.

SARAIVA, E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v.18, n.4, 2013.

SCHABARUM, J. C.; TRICHES, R. M. Aquisição de produtos da agricultura familiar em municípios paranaenses: análise dos produtos comercializados e dos preços praticados. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v.57, n.1, 2019.

SCHOTTZ, V., CINTRÃO, R. P., & SANTOS, R. M. dos. Convergências entre a Política Nacional de SAN e a construção de normas sanitárias para produtos da Agricultura Familiar. *Vigilância Sanitária Em Debate: Sociedade, Ciência & Tecnologia (Health Surveillance under Debate: Society, Science & Technology) – Visa Em Debate*, 2(4), 115-123, 2014. <https://doi.org/10.3395/vd.v2i4.461>

SCHWARTZMAN, F.; MORA, Cl. A.; BOGUS, C. M.; VILLAR, B. S. Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar. *Cadernos de Saúde Pública*, v.33, n.12, 2017.

SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (SEAD). *Portaria nº 523, de 24 de agosto de 2018*. Disciplina a emissão de declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

SIMIELLI, L. *Equidade educacional no Brasil: análise das oportunidades educacionais em 2001 e 2011*. São Paulo: FGV, 2015. (Tese de Doutorado)

SILVA, A. P.; SOUSA, A. A. Alimentos orgânicos da agricultura familiar no Programa Nacional de alimentação Escolar do Estado de Santa Catarina. *Revista de Nutrição*, v.26, n.6, 2013.

SILVA, D. P. *O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) cumpre o que promete?* Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, 2018b. (Dissertação de Mestrado)

SILVA, G. *Desenho de pesquisa*. Coleção Metodologias de pesquisa. Brasília: ENAP, 2018.

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

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

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

SILVA, S. P. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre estado e sociedade no Brasil. *In: IPEA. Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014. v. 1.

SILVA, S. P. Agricultura familiar e território: aspectos conceituais e analíticos sobre a multifuncionalidade e a pluriatividade. *Revista Campo Território*, v. 11, 2016.

SILVA, S. P. *O campo de pesquisa da economia solidária no Brasil: abordagens metodológicas e dimensões analíticas*. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, nº 2.361)

SILVA, S. P.; VALADARES, A. A. Segurança alimentar e nutricional. *In: IPEA. Desafios da nação*. Brasília: Ipea, 2018. v. 2.

SILVA, S. P. *Trajетória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, nº 2.529)

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

SIQUEIRA, R. L. et al. Análise da incorporação da perspectiva do direito humano à alimentação adequada no desenho institucional do programa nacional de alimentação escolar. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v.19, n.1, 2014.

SILVERIO, G. A.; SOUSA, A. A. Organic foods from family farms in the National School Food Program: Perspectives of social actors from Santa Catarina, Brazil. *Revista de Nutrição*, v.27, n.3, 2014.

SNOWDON, W., SCHULTZ, J. e SWINBURN, B. Problem and solution trees: a practical approach for identifying potential interventions to improve population nutrition, *Health Promotion International*, Volume 23, Issue 4, Pages 345–353, 2008.

SOARES, P. et al. Potencialidades e dificuldades para o abastecimento da alimentação escolar mediante a aquisição de alimentos da agricultura familiar em um município brasileiro. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v.20, n.6, 2015.

SOARES, P. et al. Programa Nacional de Alimentação Escolar como promotor de Sistemas Alimentares Locais, Saudáveis e Sustentáveis: uma avaliação da execução financeira. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v.23, n.12, 2018.

SOUSA, L. M. et al. Alimentação escolar nas comunidades quilombolas: desafios e potencialidades. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v.18, n.4, 2013.

SOUSA, A. A.; SILVA, A. P.; AZEVEDO, E.; RAMOS, M. O. Cardápios e sustentabilidade: ensaio sobre as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Revista de Nutrição*, v.28, n.2, 2015.

SOUZA, Celina Maria de. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 35, sup. 2, 2019.

SOUZA, V. M.; VILLAR, B. S. Acquisition of family farm foods in municipalities of São Paulo state: the influence of the management of the School Feeding Program and municipal characteristics. *Revista de Nutrição*, v.32, 2019.

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

STUCKER, P.; PERRONE, T. S.; MEDEIROS, C. S. Q. *Pesquisas sobre a aplicação judicial da Lei Maria da Penha: um levantamento bibliométrico e bibliográfico*. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, nº 2.563)

STURION, G. L. et al. Fatores condicionantes da adesão dos alunos ao Programa de Alimentação Escolar no Brasil. *Revista Nutrição*, Campinas, 18(2):167-181, 2005.

SWENSSON, L. F. Institutional food procurement programmes and producer organizations: catalysts for the transformation of small-scale producers' food supply systems. *Revista Redes*, v.24, n.1, 2019.

SWIFT, A. *Political Philosophy. A Beginners' Guide for Students and Politicians*. Cambridge: Polity Press, 2014.

TARROW, S. Bridging the Quantitative-Qualitative Divide. In: Brady, H. e Collier, D. *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2010.

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

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *ACÓRDÃO nº158/2003- TCU - Plenário*. Processo TC 006.440/2002-1. Relator: Guilherme Palmeira. Brasília: TCU, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Brasília: TCU, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *ACÓRDÃO Nº 496/2018* - TCU - Plenário. Processo TC [015.062/2017-1](#). Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília: TCU, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *ACÓRDÃO Nº 3061/2019* – TCU – Plenário. Processo TC 027.076/2016-4. Relatora: Ministra Ana Arraes. Brasília: TCU, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Técnicas de análise de problemas para auditorias*. Brasília: Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria (SEAUD), 2013.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. *Revista Saúde e Sociedade*, v.19, n.4, 2010.

TRICHES, R. M.; KILIAN, L. Papel dos atores sociais na aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar em municípios paranaenses. *Revista Redes*, v.21, n.3, 2016.

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

TRICHES, R. M. et al. Condicionantes e limitantes na aquisição de produtos da agricultura familiar pelo Programa de Alimentação Escolar no estado do Paraná. *Revista Redes*, v.24, n.1, 2019.

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

TURPIN, M. E. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. *Revista Segurança Alimentar e Nutricional*, v.16, n.2, 2009.

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

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

VIANNA, R. P.; TERESO, M. J. O programa de merenda escolar de Campinas: análise do alcance e limitações do abastecimento regional. *Revista de Nutrição*, v.13, n.1, 2000.

VIEIRA, F. S. *A produção em saúde do Ipea: contribuição à promoção do desenvolvimento socioeconômico brasileiro*. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, nº 2.496)

VILELA, K. et al. Implementation of the national school nourishment program in the Brazilian Federal institution of Education of Bahia State. *Revista Ciência Rural*, v.49, n.9, 2019.

VILLAR, B. S. et al. Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *Revista Brasileira Epidemiologia*, v.16, n.1, 2013.

VILHENA, M. R.; ALVES Jr, A.; FREITAS, A. F. Produtos da sociobiodiversidade no PAA e PNAE: instrumentos de gestão operacional no PNAE. *Revista de Extensão e Estudos Rurais*, v.8, n.1, 2019.

WAGNER, D.; GEHLEN, I.; SCHULT, G. Agricultura Familiar, políticas públicas e cidadania: conexões construídas a partir da operacionalização do PNAE. *Revista Redes*, v.21, n.3, 2016.

WEISS, C. Politics and Evaluation: A Reprise with Mellow Overtones. *American Journal of Evaluation*. Vol. 14, n. 1, pp. 107-109, 1993.

## 13 Anexos

### 13.1 ANEXO I – MODELOS DERIVADOS DA PENSE

Tabela 1. Probabilidade de consumir merenda escolar

|                         | Modelo 1<br>(Base) | Modelo 2<br>(Ampla) | Modelo 3<br>(Restrito) |
|-------------------------|--------------------|---------------------|------------------------|
| Nordeste                | -0.04<br>(0.18)    | -0.30<br>(0.18)     | 0.01<br>(0.18)         |
| Sudeste                 | -0.13<br>(0.20)    | -0.46 *<br>(0.18)   | -0.06<br>(0.19)        |
| Sul                     | 0.15<br>(0.14)     | 0.03<br>(0.16)      | 0.11<br>(0.14)         |
| Norte                   | -0.50 **<br>(0.16) | -0.60 ***<br>(0.15) | -0.41 *<br>(0.17)      |
| Escola tem Cantina      | -0.36 *<br>(0.16)  | -0.27<br>(0.15)     | -0.39 *<br>(0.16)      |
| Urbano                  | -0.52 *<br>(0.21)  | -0.49 *<br>(0.22)   | -0.42 *<br>(0.18)      |
| Renda Familiar          | -0.00 **<br>(0.00) | -0.00 *<br>(0.00)   | -0.00 **<br>(0.00)     |
| Negro (pretos e pardos) | 0.22 **<br>(0.08)  | 0.19 *<br>(0.08)    | 0.23 **<br>(0.07)      |
| Indígenas               | 0.38<br>(0.19)     | 0.16<br>(0.21)      | 0.27<br>(0.19)         |
| Amarelo                 | -0.26<br>(0.18)    | -0.03<br>(0.19)     | -0.28<br>(0.20)        |
| N                       | 6999               | 6999                | 6999                   |

\*\*\* p < 0.001; \*\* p < 0.01; \* p < 0.05.

Fonte: PeNSE. Elaboração: SOF/FAZENDA/ME.

## 13.2 ANEXO II – ÁRVORE DE PROBLEMA COMPLETA

Disponibilizada em arquivo anexo.

### 13.3 ANEXO III – ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM A UNDIME

Assunto: SUGESTÃO DE QUESTÕES PARA A REUNIÃO COM A UNDIME (UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO)

- ✓ Objetivo da entrevista: ampliar o conhecimento sobre o funcionamento do PNAE, entender os principais fatores de sucesso e oportunidades para aperfeiçoamento, bem como possíveis obstáculos e dificuldades enfrentadas pela política.
- ✓ Tópicos/questões base para a formulação das perguntas
  - Possíveis reconfigurações do programa – revisão do desenho da política, modelos alternativos de financiamento, novos arranjos federativos – poderiam conduzir a maior eficácia, eficiência ou efetividade?
  - Quais seriam os valores per capita ótimos para as categorias de referência do programa, de tal forma que esses valores maximizassem a efetividade do programa sem gerar incentivos adversos? Quanto os valores vigentes estão defasados em relação aos valores ideais?
  - Que variáveis são determinantes para explicar o nível de equidade do PNAE? Quais tipos de intervenção poderiam tornar o PNAE mais progressivo (ou combater a regressividade)?
  - A perspectiva regional atualmente não é considerada na fixação de valores per capita. Seria o caso de tornar o PNAE sensível geograficamente, de forma a ampliar os repasses para regiões com indicadores socioeconômicos desfavorecidos? O PNAE poderia conter uma parcela “variável” destinada a compensar desigualdades econômicas, sociais ou regionais?
  - Os Estados e Municípios são estimulados a contribuir para o financiamento da merenda escolar? Entes com maior potencial de arrecadação tributária destinam mais recursos para alimentação escolar? Do ponto de vista de Estados e Municípios, o que determina a decisão de alocar – ou não – recursos no PNAE? Por que são destinados, na média, apenas 2,5% das receitas de educação nos municípios? As considerações são técnicas ou também políticas?
  - Por que os a maioria dos alunos não consome regularmente a merenda?

- Qual é a importância do consumo da merenda escolar para os alunos dos diferentes perfis socioeconômicos?

## QUESTÕES PARA A ENTREVISTA

Questões gerais:

- **ECONOMICIDADE.** Os custos dos alimentos adquiridos são razoáveis? São feitas pesquisas de preço regularmente?
- **EFICÁCIA.** Na sua visão, qual o objetivo do PNAE? Ele tem atingido os propósitos para os quais foi concebido?
- **EFICIÊNCIA.** O volume de recursos financeiros destinados PNAE é considerado satisfatório para a oferta da alimentação escolar? Há uso de recursos de outras fontes para financiar a política?
- **EFETIVIDADE.** É possível afirmar que os alunos atendidos pelo PNAE recebem alimentação de boa qualidade nutricional? A alimentação é fornecida de forma centralizada, com centros de preparação, ou descentralizada, no nível da escola? Há diferenças significativas na qualidade da alimentação entre escolas?

Questões específicas (SOF):

- **MODELO DE FINANCIAMENTO.** O modelo de financiamento atual (repasses suplementares do governo federal) tem se mostrado exitoso para suplementar os valores da alimentação escolar? Esse formato descentralizado é apropriado? Modelos alternativos (ex. voucher) seriam atrativos?
- **REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS.** As competências federativas (União, Estados e Municípios) estão distribuídas de forma solidária e colaborativa? Os custos da política estariam sendo repartidos de forma adequada? O valor do repasse estadual obedece apenas a critérios técnicos?
- **CUSTO DO PROGRAMA.** O valor per capita fixado para as categorias de alunos é geralmente considerado aquém das necessidades: creches (R\$ 1,07), pré-escola (R\$ 0,53), fundamental e médio (R\$ 0,36) etc. Haveria estimativa dos valores que

seriam desejáveis, caso houvesse disponibilidade orçamentária? Há muita divergência regional entre os fatores?

- **GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA.** Seria possível descrever sucintamente como se processa a gestão orçamentária e financeira do programa? Existem gargalos (fatores que atrasam o repasse)? O processo do controle de contas mensais é totalmente informatizado? Os custos financeiros cobrados pelos bancos são elevados? Usualmente, são verificados saldos não utilizados à conta do PNAE? O volume de RAP é significativo? (Será que haverá muito RAP em 2020 por conta da pandemia?)
- **CAPACIDADE TRIBUTÁRIA DOS ENTES SUBNACIONAIS.** O PNAE deveria ser sensível à capacidade de arrecadação dos entes? Por exemplo, Estados e Municípios com maior potencial de arrecadação de receitas deveriam contribuir proporcionalmente mais? O governo federal deveria compensar essas desigualdades?
- **COMPRAS PÚBLICAS.** Como são realizadas as compras públicas? Cada escola tem autonomia para definir como fará a aquisição de alimentos? As licitações são “unificadas” ou cada município faz a sua individualmente? Há municípios que conseguem propostas de fornecimento mais vantajosas? As dispensas de licitação são frequentes? São adotadas atas de registro de preços?
- **INFRAESTRUTURA ESCOLAR.** De forma geral, as escolas dispõem de infraestrutura adequada para a preparação dos alimentos (cozinha, equipamentos, mobiliário e utensílios em condições satisfatórias de uso)? Há recursos suficientes para garantir infraestrutura adequada? Há nutricionistas em número suficiente? Que proporção dos cardápios é elaborada por nutricionistas?
- **FOCALIZAÇÃO.** Em relação ao público-alvo beneficiado, o PNAE pode ser interpretado como bem focalizado? Os Estados e Municípios priorizam as escolas cujos alunos estejam em condição mais desfavorecida? Regiões rurais têm prioridade sobre regiões urbanas? (Vale ressaltar que o consumo da alimentação escolar é maior nas áreas rurais).
- **EQUIDADE.** Em relação à equidade do programa, o perfil socioeconômico do aluno tem alguma influência no acesso à merenda? Escolas em bairros de maior/menor renda recebem merenda melhor/pior qualidade (composição nutricional, impacto calórico, diversidade de alimentos)?
- **DESIGUALDADE REGIONAL.** Diante da expressiva disparidade de renda regional no país, faz sentido o valor per capita ser homogêneo para todos os municípios? Que critérios poderiam ser introduzidos para compensar as desigualdades regionais?

- **CONSUMO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.** A taxa de consumo da alimentação escolar é satisfatória? Que fatores influenciam o consumo da merenda pelos estudantes? Há sobra de alimentos nas escolas? Qual a importância da alimentação para aprendizagem do aluno? Há relação entre oferta de alimentação e evasão escolar? Quais estratégias poderiam ser implementadas para ampliar o interesse do aluno pela merenda? Há indícios do fenômeno de “estigmatização”?
- **INTEGRAÇÃO COM OUTRAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS.** Há sinergia entre a execução do PNAE e a gestão de programas educacionais como PDDE e PNATE? Essa articulação pode ser considerada bem-sucedida ou os processos seriam relativamente estanques? Haveria sentido em pensar possível unificação desses programas?
- **SISTEMA DE INCENTIVOS.** De forma a otimizar o desempenho dos recursos destinados ao PNAE, seria desejável que os municípios oferecessem algum tipo de contrapartida aos repasses federais?

Questões supletivas:

- **Avaliação do PNAE.** Por que há escassez de avaliações sobre o PNAE? Como incentivar a realização de avaliações sistemáticas, que permitam identificar pontos de aperfeiçoamento da política?
- **Produção de informação.** Seria possível introduzir questões sobre alimentação escolar nos censos periódicos da educação?
- **COVID-19.** Quais os impactos da pandemia sobre o financiamento da educação (em geral) e da alimentação escolar (em particular)? Que lições podem ser extraídas para o período pós-pandemia? A conectividade gratuita poderia ser instrumento para suprir a ausência de aulas presenciais? Nesse caso, a oferta de alimentação escolar poderia ser dispensada?
- **Reflexão livre.** Quais os principais desafios enfrentados para alcançar bom desempenho na política de merenda escolar? Como o governo federal poderia contribuir nesta tarefa?

RESUMO

- EFICÁCIA. Qual o objetivo da política? Está sendo atingido?
- ECONOMICIDADE. Os custos dos alimentos são razoáveis? Há pesquisa de preços
- EFICIÊNCIA. Os recursos financeiros são satisfatórios? Há outras fontes de recursos? Os valores per capita são adequados?
- EFETIVIDADE. Focalização e consumo da alimentação escolar.

## 13.4 ANEXO IV – ROTEIROS PARA AS ENTREVISTAS COM ATORES LOCAIS

### GESTOR/REPRESENTANTE MUNICIPAL

1. Retratar sua atuação no âmbito do PNAE.
  - a. Que atores procura para implementação do programa?
  
2. Relacionar alimentação escolar com desenvolvimento rural.
  - a. Qual a importância do PNAE para a alimentação escolar no município?
  - b. Quais atores considera importantes para o suprimento de alimentos às escolas?
  - c. Existe no município produção de alimentos em quantidade e qualidade suficiente para atender as escolas?
  - d. Caso não exista, como o município complementa a oferta de alimentos?
  
3. Qual o arranjo do PNAE no município?
  - a. Existem normativos/regras específicos do município para operacionalização do programa?
  - b. Centralizada/Descentralizada/Terceirizada/Mista
  - c. Atores/entidades participantes do processo de aquisição de alimentos  
(Secretarias/Emater/Ongs/Associações/Cooperativas/Escolas/Conselhos...)
  
4. Comentar sobre o processo de aquisição de alimentos para as escolas
  - a. Periodicidade
  - b. Licitação/Chamada pública
  - c. Tipos de produtos adquiridos
  - d. Principais fornecedores. Perguntar sobre fornecedores complementares.
  
5. Como avalia a recepção dos alimentos na escola por merendeiras e estudantes?
  - a. Que tipos de alimentos são mais bem aceitos?
  - b. Quais os mais rejeitados?
  
6. Como ocorre a participação da agricultura familiar no PNAE?

- a. Que medidas foram tomadas pelo município para cumprir o mínimo legal do PNAE?
- b. Quantos participam? Individualmente ou em grupos? (se são AF, assentados etc.)
- c. Quais alimentos fornecem?
- d. Quais as dificuldades para adquirir alimentos deste segmento? Como solucionar?

## REPRESENTANTE DA AGRICULTURA FAMILIAR

1. Caracterização geral da agricultura familiar no município.
  - a. Número de famílias, atividades produtivas realizadas, destino da produção.
  - b. Quais segmentos (assentados, PCTs...) compõem a AF nos municípios? Como se relacionam?
  - c. Questões fundiárias (conflitos por terra, demandas por reconhecimento territorial, etc.).
  - d. Nível de organização (associações/cooperativas).
  - e. Principais dificuldades e demandas.
2. Comentar sobre a participação em mercados institucionais.
  - a. Como ocorre a participação da agricultura familiar no PNAE (individualizada ou em grupos)?
  - b. Quais produtos são fornecidos?
  - c. Quais dificuldades enfrentadas pelos agricultores para a participação no programa?
  - d. Como avalia a atuação do poder público local na aquisição de alimentos da AF para a alimentação escolar?
  - e. Que atores/entidades considera importantes na implementação do programa?
3. Participação social.
  - a. Há representação da AF nas instâncias de participação social?
  - b. Como avalia a participação social na implementação do PNAE?
4. Arranjo da política.
  - a. Qual sua atuação no âmbito do PNAE?
  - b. Que atores procura para a implementação da política?
5. Que políticas públicas considera importantes para a viabilização da participação da AF no PNAE?
  - a. Como avalia a política de ATER no município?
  - b. Os agricultores obtêm crédito do Pronaf? Quais as linhas e o que financiam?

- c. Os agricultores participam do PAA?

### NUTRICIONISTA/RESPONSÁVEL TÉCNICO

1. Retratar sua atuação no âmbito do PNAE.
  - a. Que atores procura para implementação do programa?
2. Qual o arranjo do PNAE no município?
  - a. Existem normativos/regras específicos do município para operacionalização do programa?
  - b. Centralizada/Descentralizada/Terceirizada/Mista
  - c. Atores/entidades participantes do processo de aquisição de alimentos  
(Secretarias/Emater/Ongs/Associações/Cooperativas/Escolas/Conselhos...)
3. Relatar sobre a composição do cardápio da alimentação escolar.
  - a. Quais alimentos compõem o cardápio e em que proporção?
  - b. Como o cardápio é definido?
  - c. Como avalia a qualidade dos alimentos ofertados aos alunos?
  - d. Como avalia a recepção dos alimentos na escola por merendeiras e estudantes? Que gêneros são mais aceitos e quais os mais rejeitados?
4. Comentar sobre o processo de aquisição de alimentos para as escolas
  - a. Periodicidade
  - b. Licitação/Chamada pública
  - c. Tipos de produtos adquiridos
  - d. Principais fornecedores
5. Como ocorre a participação da agricultura familiar no PNAE?
  - a. Que medidas foram tomadas pelo município para cumprir o mínimo legal do PNAE?
  - b. Quantos participam? Individualmente ou em grupos?
  - c. Quais alimentos fornecem? São orgânicos?
  - d. Quais as dificuldades para adquirir alimentos deste segmento? Como solucionar?
6. Que políticas públicas considera importantes para viabilização da participação da AF no PNAE?
  - a. Como avalia a política de Ater no município?
  - b. Os agricultores obtêm crédito do Pronaf? Quais as linhas e o que financiam?
7. Participação social.

- a. Há representação da AF nas instâncias de participação social?
- b. Como avalia a participação social na implementação do PNAE?

### **INTEGRANTE DO CAE/outras conselhos**

1. Falar sobre as características do conselho.
  - a. Quem compõe o conselho?
  - b. Quais assuntos são deliberados?
  - c. Qual a periodicidade das reuniões?
2. Como o conselho acompanha o processo de aquisição de alimentos para as escolas?
  - a. O conselho acompanha a definição do cardápio? Como o avalia?
  - b. Que medidas foram tomadas pelo município para cumprir o mínimo legal do PNAE da agricultura familiar?
  - c. Que atores procura para a implementação do programa?
3. Como ocorre a participação da agricultura familiar no PNAE?
  - a. Quantos participam? Individualmente ou em grupos?
  - b. Quais alimentos fornecem?
  - c. Quais as dificuldades para adquirir alimentos deste segmento? Como solucionar?
4. O conselho acompanha outras políticas integradas com o PNAE? Como avalia?
5. Como avalia a recepção dos alimentos na escola por estudantes e merendeiras?
  - a. Quais alimentos são mais aceitos?
  - b. Quais os mais rejeitados?

### **TÉCNICO DE ATER**

1. Fale sobre sua atuação junto à agricultura familiar no município.
2. Caracterização geral da agricultura familiar no município.
  - a. Número de famílias, atividades produtivas realizadas, destino da produção.
  - b. Questões fundiárias (conflitos por terra, demandas por reconhecimento territorial, etc.).
  - c. Nível de organização (associações/cooperativas).
  - d. Principais dificuldades e demandas.
3. Participa do processo de aquisição de alimentação escolar no município?

- a. De que forma participa?
  - b. Como ocorre o processo?
  - c. Que atores procura para a implementação do programa?
  - d. Quais atores/entidades participam do processo?
4. Como ocorre a participação da agricultura familiar no PNAE?
- a. Houve alguma ação no município para cumprir o mínimo legal do PNAE?
  - b. Quantos agricultores participam? Individualmente ou em grupos?
  - c. Quais alimentos fornecem?
  - d. Há alguma atuação da Ater direcionada à inserção dos agricultores no PNAE?
  - e. Quais as dificuldades para adquirir alimentos deste segmento? Como solucionar?
5. Que políticas públicas considera importantes para viabilização da participação da AF no PNAE?
- a. Os agricultores obtêm crédito do Pronaf? Quais as linhas e o que financiam?
  - b. Os agricultores têm acesso ao PAA?

#### **PESQUISADOR**

1. Fale sobre sua atuação no âmbito do PNAE.
2. De modo geral, como avalia a participação da Agricultura Familiar no programa?
3. Fale sobre a implementação do PNAE nos municípios selecionados.
4. Que atores considera importantes para implementação do PNAE nesses municípios?