



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZÔNIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONOMIA

GEANY CLEIDE CARVALHO MARTINS

**AGRICULTURA FAMILIAR E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO  
ESCOLAR (PNAE): UMA ANÁLISE NO ESTADO DO PARÁ**

BELÉM - PA

2023

GEANY CLEIDE CARVALHO MARTINS

**AGRICULTURA FAMILIAR E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO  
ESCOLAR (PNAE): UMA ANÁLISE NO ESTADO DO PARÁ**

Tese apresentada à Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Agronomia (PGAGRO), para a obtenção do título de Doutora em Agronomia.

Área de concentração: Agronomia

Linha de pesquisa: Socioeconomia, recursos naturais e desenvolvimento do agronegócio

Orientador: Prof. Dr. Marcos Antônio Souza dos Santos.

BELÉM - PA  
2023

### Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

---

M386a Martins, Geany Cleide Carvalho

Agricultura familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): uma análise no estado do Pará. / Geany Cleide Carvalho Martins.

– Belém, 2023.

105 p.: il.

Inclui bibliografias.

Orientador: Marcos Antônio Souza dos Santos.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal Rural da Amazônia, Programa de Pós-Graduação em Agronomia.

1. Alimentação escolar – Pará. 2. Agricultura familiar. 3. Políticas públicas. I. Santos, Marcos Antônio Souza dos, *orient.* II. Título.

CDD: 23 ed. 338.191098115

---

GEANY CLEIDE CARVALHO MARTINS

**AGRICULTURA FAMILIAR E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO  
ESCOLAR (PNAE): UMA ANÁLISE NO ESTADO DO PARÁ**

Tese apresentada à Universidade Federal Rural da Amazônia, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Agronomia (PGAGRO), para obtenção do título de Doutora em Agronomia. Área de Concentração: Agronomia.  
Linha de Pesquisa: Socioeconomia, recursos naturais e desenvolvimento do agronegócio.

Data da aprovação: 26/05/2023

**BANCA EXAMINADORA**



---

Prof. Dr. Marcos Antônio Souza dos Santos  
Orientador - UFRA



---

1ª Examinadora: Prof.ª Dra. Andréa Hentz de Mello (UNIFESSPA)



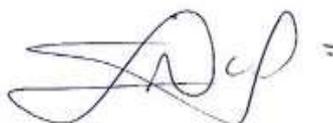
---

2ª Examinadora: Prof.ª Dra. Maria Lúcia Bahia Lopes (UNAMA)



---

3ª Examinadora: Prof.ª Dra. Gisalda Carvalho Filgueiras (UFPA)



---

4º Examinador: Prof. Dr. Nilson Luiz Costa (UFSM)

Dedico esta tese aos meus  
pais Francisco Jovita Martins e  
Maria das Graças Carvalho  
Martins.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Francisco Jovita e Maria das Graças, por todo o apoio que sempre me deram e que contribuiu para que hoje eu possa concluir este trabalho.

À minha filha Juliana, pela compreensão dos muitos momentos de ausência.

Aos meus amigos e parentes que, direta ou indiretamente, me incentivaram e ajudaram nessa caminhada, meus irmãos, cunhadas, sobrinhos e sobrinha.

Ao professor e orientador, Marcos Antônio Souza dos Santos, pela paciência, incentivo e parceria, meu agradecimento especial.

Aos meus colegas de trabalho da Ufopa - Campus Monte Alegre, pela compreensão e incentivo.

À Wânia Mendonça dos Santos, pelo auxílio e colaboração.

À turma do PGAGRO 2019, pelos momentos de estudo e convívio.

Aos professores do PGAGRO pela contribuição ao meu aprendizado, em especial ao professor e parceiro de trabalho Fabrício Khoury Rebello (*in memoriam*).

## RESUMO GERAL

A Lei nº 11.947/2009, que estabelece o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), trouxe importantes avanços, principalmente no que se refere ao estímulo da produção familiar com o estabelecimento da exigência de no mínimo de 30% para aquisições de alimentos da agricultura familiar com recursos do programa. O estado do Pará tem uma significativa participação da agricultura familiar na produção do estado, representando 38,6% do valor da produção agropecuária e 85% dos estabelecimentos, segundo o Censo Agropecuário do IBGE de 2017. O PNAE é um importante instrumento de política pública destinado a garantir alimentação escolar, saudável e adequada. Com base nisso, o trabalho teve como objetivo analisar o PNAE e suas interfaces com a Agricultura Familiar no estado do Pará, no período de 2011 a 2019, a partir da análise dos instrumentos de gestão e controle de políticas públicas governamentais e do desempenho da aplicação dos recursos do programa no estado. Foram realizadas pesquisas em fontes secundárias, revisão da literatura com abordagem qualitativa com a utilização de método descritivo e quantitativo com o emprego de estatística descritiva e regressão. As informações utilizadas para a pesquisa foram obtidas dos relatórios de auditoria do Programa de Sorteios Públicos da Controladoria Geral da União (CGU), do portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os resultados da análise dos relatórios da CGU mostraram que existem problemas relativos às irregularidades nas aquisições, compras da agricultura familiar abaixo dos 30%, condições precárias na elaboração e oferta irregular de merenda e, fraca atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) na execução do PNAE no estado. A análise de desempenho mostrou que houve redução do número de escolas e alunos de escolas públicas atendidos pelo programa, bem como redução dos valores repassados no período. Um resultado positivo foi o aumento das aquisições da agricultura familiar com recursos PNAE, levando ao atingimento do percentual de 30% por todas as mesorregiões paraenses no ano de 2019. Em termos gerais, os resultados da análise da revisão sistemática são muito similares aos encontrados para o estado Pará. Estudos em outras regiões também mostraram avanços no aumento das aquisições da agricultura familiar e na oferta de alimentos mais saudáveis para alimentação escolar, contudo, evidenciam resultados que sinalizam que ainda há muito o que se fazer para se atingir um desempenho satisfatório do programa. Ainda existem problemas como pouca interação de gestores locais com agricultores familiares, agricultores familiares pouco organizados, falta de estrutura para atuação dos Conselhos Alimentação Escolar e falta

de equipamentos para armazenamento de alimentos *in natura*. Todos esses entraves impedem maior compra de produtos da agricultura familiar e, portanto, dificultam o atendimento da aquisição mínima de 30% com recursos do programa.

**Palavras-chave:** Alimentação escolar; Institucionalismo; Conselho de alimentação escolar; Políticas públicas; Amazônia.

## ABSTRACT

Law nº 11.947/2009, which establishes the National School Feeding Program (PNAE), brought important advances, mainly with regard to stimulating family production with the establishment of a requirement of at least 30% for purchases of food from agriculture familiar with program features. The state of Pará has a significant share of family farming in the production of the state, representing 38.6% of the value of agricultural production and 85% of establishments, according to the 2017 IBGE Agricultural Census. The PNAE is an important public policy instrument aimed at ensuring healthy and adequate school meals. Based on this, the work aimed to analyze the PNAE and its interfaces with Family Agriculture in the state of Pará, from 2011 to 2019, based on the analysis of the management and control instruments of government public policies and the performance of the application of program resources in the state. Research was carried out in secondary sources, literature review with a qualitative approach using a descriptive and quantitative method with the use of descriptive statistics and regression. The information used for the research was obtained from the audit reports of the Public Draw Program of the Comptroller General of the Union (CGU), the portal of the National Fund for Education Development (FNDE), the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira (Inep) and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). The results of the analysis of the CGU reports showed that there are problems related to irregularities in acquisitions, purchases from family farming below 30%, precarious conditions in the preparation and irregular supply of meals and, weak performance of the School Feeding Councils (CAE) in the execution of the PNAE in the state. The performance analysis showed that there was a reduction in the number of schools and public school students served by the program, as well as a reduction in the values passed on in the period. A positive result was the increase in purchases of family farming with PNAE resources, leading to the achievement of the percentage of 30% by all Pará mesoregions in the year 2019. In general terms, the results of the analysis of the systematic review are very similar to those found for the state of Pará. Studies in other regions have also shown advances in the increase in purchases from family farming and in the offer of healthier foods for school feeding, however, they show results that indicate that there is still much to be done to achieve a satisfactory performance of the program. There are still problems such as little interaction between local managers and family farmers, poorly organized family farmers, lack of structure for the School Feeding Councils and lack of equipment for storing fresh food. All these obstacles prevent greater purchases of products from

family farming and, therefore, make it difficult to meet the minimum purchase of 30% with program resources.

**Keywords:** School feeding; Institutionalism; School feeding council; Public policy; Amazon.

## LISTA DE FIGURAS

<b>CAPÍTULO 2</b>	<b>Páginas</b>
Figura 1: Diagrama do fluxo PRISMA dos artigos originais incluídos na revisão sistemática	30
 <b>CAPÍTULO 3</b>	
Figura 1: Composição do Produto Interno Bruto do estado do Pará por atividade, em média percentual, no período 2011 a 2019.	59
Figura 2: Composição do Produto Interno Bruto por atividade das mesorregiões paraenses, em média percentual, no período 2011 a 2019	61
Figura 3: Percentuais de matrículas urbanas e rurais de escolas públicas no Brasil, Região Norte e Pará no período de 2011 a 2019.	64
Figura 4: Percentuais de matrículas de escolas públicas rurais por mesorregião Pará no período de 2011 a 2019.	65
Mapa 1: Mesorregiões paraenses	60
 <b>CAPÍTULO 4</b>	
Figura 1: Grupo de Dimensões Avaliativas Analisadas sobre PNAE dos Relatórios de Fiscalização da CGU	86
Figura 2: Ocorrências relacionadas às Aquisições com recursos PNAE	87
Figura 3: Situação das prestações de contas PNAE dos municípios paraenses no período 2010 a 2021	88
Figura 4: Valores do PNAE repassados aos municípios paraenses e valores executados com aquisições de alimentos produzidos por AF, no período de 2010 a 2019	91
Figura 5: Ocorrências relacionadas à Elaboração da Merenda com recursos PNAE	92
Figura 6: Ocorrências relacionadas ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	96

## LISTA DE TABELAS

<b>CAPÍTULO 3</b>	<b>Páginas</b>
Tabela 1: Número de escolas e alunos atendidos pelo PNAE no período de 2011 a 2019	65
Tabela 2: Número de escolas públicas da zona rural por mesorregiões paraenses, no período de 2011 a 2019.	66
Tabela 3: Número de escolas públicas da zona urbanas por mesorregiões paraenses, no período de 2010 a 2021.	67
Tabela 4: Número de matrículas de instituições públicas da zona rural por mesorregiões paraenses, no período de 2011 a 2019.	68
Tabela 5: Número de matrículas de instituições públicas da zona urbana por mesorregiões paraenses, no período de 2011 a 2019.	69
Tabela 6: Valores dos recursos PNAE repassados aos municípios paraenses, por mesorregião, no período de 2011 a 2019	70
Tabela 7: Valores per capita repassados pela União para estados e municípios por dia letivo, por aluno.	71
Tabela 8: Percentuais dos valores dos recursos PNAE repassados aos municípios paraenses executados com aquisições de alimentos produzidos por AF, no período de 2011 a 2019	72

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO GERAL .....</b>	<b>14</b>
<b>1.1 AGRICULTURA FAMILIAR .....</b>	<b>14</b>
<b>1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR .....</b>	<b>16</b>
<b>1.3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>18</b>
<b>1.4 O PROBLEMA E SUA IMPORTÂNCIA.....</b>	<b>19</b>
<b>1.5 HIPÓTESES .....</b>	<b>21</b>
<b>1.6 OBJETIVOS DA PESQUISA .....</b>	<b>21</b>
<b>1.7 ESTRUTURA DA TESE .....</b>	<b>22</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>23</b>
<b>2. O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE): UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA DO PERÍODO 2010 A 2022.....</b>	<b>26</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>26</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>26</b>
<b>2.1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>26</b>
<b>2.2 METODOLOGIA.....</b>	<b>28</b>
<b>2.3 RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>30</b>
2.3.1 Legislação do PNAE e sua vinculação com a agricultura familiar .....	31
2.3.2 Agricultura familiar e o acesso ao PNAE .....	33
2.3.3 Gestão do PNAE.....	36
2.3.4 Conselho de alimentação escolar.....	38
2.3.5 Nutrição PNAE.....	40
2.3.6 PNAE diante da Covid-19 .....	42
<b>2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>42</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>45</b>
<b>3. EVOLUÇÃO E DESEMPENHO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE NO ESTADO DO PARÁ NO PERÍODO DE 2011 A 2019 .....</b>	<b>54</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>54</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>54</b>
<b>3.1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>55</b>
3.1.1 As políticas públicas e o PNAE.....	57
<b>3.2 MATERIAL E MÉTODOS .....</b>	<b>58</b>
3.2.1 Área de estudo .....	58
3.2.2 Método.....	62

<b>3.3 RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>63</b>
<b>3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>74</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>76</b>
<b>4 ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DO PARÁ A PARTIR DE INSTRUMENTOS DE GESTÃO E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS GOVERNAMENTAIS.....</b>	<b>80</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>80</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>80</b>
<b>4.1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>80</b>
<b>4.2 INSTITUCIONALISMO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>83</b>
<b>4.3 MATERIAIS E MÉTODOS .....</b>	<b>84</b>
<b>4.4 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....</b>	<b>86</b>
4.4.1 Aquisições com recursos PNAE.....	87
4.4.2 Elaboração da Merenda com recursos PNAE.....	91
4.4.3 Conselho de Alimentação Escolar .....	95
<b>4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>98</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>100</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES GERAIS .....</b>	<b>103</b>

## **1. INTRODUÇÃO GERAL**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é a maior e mais antiga política pública do país (Saraiva *et al.*, 2013). Reformulado em 2009, objetivando, principalmente, a qualidade da merenda escolar e vinculando a participação da agricultura familiar ao programa, tornou-se um importante instrumento de aquisição de alimentos e de fomento da agricultura familiar brasileira (Saraiva *et al.*, 2013; Thies *et al.*, 2020).

Essa reformulação ocorreu a partir da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, em que a aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar passou a priorizar a agricultura familiar, o empreendedor familiar rural e suas organizações, dando preferência aos assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. Com base nessa legislação, 30% do valor repassado pelo PNAE deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades (Brasil, 2009).

Assim, esta introdução é composta por sete seções e tem a finalidade de contextualizar o tema convergindo para a delimitação do problema de pesquisa. A primeira seção define agricultura familiar e estabelece o seu vínculo ao PNAE. A segunda seção discorre sobre políticas públicas para a agricultura familiar e a terceira trata de avaliação de políticas públicas. A quarta seção delimita o problema de pesquisa e nas seções seguintes são especificadas as hipóteses, os objetivos e a estrutura da tese.

### **1.1 AGRICULTURA FAMILIAR**

A agricultura familiar, da forma como foi concebida legalmente, engloba um grupo social bastante heterogêneo, e sua definição adotou um conceito com base na delimitação operacional do público em questão (Altafin, 2007). No entanto, o debate em torno do conceito é robusto e se desdobra em várias vertentes. Para além do conceito operacional, a agricultura familiar também pode ser entendida como um valor reconhecido em razão do seu potencial de desenvolvimento sustentável, luta contra a pobreza, valorização do meio rural e contribuição com melhores condições de vida (Abramovay, 1998). A vinculação do PNAE à agricultura familiar em 2009 também buscou potencializar esse valor quando utilizou recursos do programa para incentivar aquisições do segmento por meio da compra direta dos alimentos, promovendo a inclusão social, o desenvolvimento rural e a segurança alimentar. As aquisições de alimentos pelo PNAE incentivaram, ainda, a diversificação e a ampliação da produção local (Lopes *et al.*, 2019).

A Lei da Agricultura Familiar, nº 11.326, de 24 de julho de 2006, estabeleceu as diretrizes, os conceitos e princípios para formulação das políticas públicas da agricultura familiar (Brasil, 2006a), ratificando e atualizando enquadramentos e especificações – como os estabelecidos pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)<sup>1</sup> – e definindo agricultor familiar e empreendedor familiar rural. Dessa forma, a categoria foi definitivamente formalizada e passou a ter um referencial legal, sendo reconhecida como sujeito de direitos e como segmento produtivo e profissional no mundo do trabalho (Henig; Santos, 2016).

O Decreto nº 9.064<sup>2</sup>, de 2017, regulamentou a referida Lei e instituiu a Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA) e o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), em substituição à Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP). Esses instrumentos legais foram importantes para fortalecer o processo de construção de outros programas de apoio e promoção da agricultura familiar.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi um desses e obteve um relevante avanço com a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, não somente no que diz respeito ao estímulo à alimentação saudável e segura que respeita a cultura e as tradições, mas também no que se relaciona aos aspectos do controle social e da aquisição dos alimentos. Além disso, o PNAE se configurou como um aliado significativo para a agricultura familiar quando passou a exigir que pelo menos 30% das aquisições de alimentos comprados com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) fossem provenientes da produção familiar e suas organizações, priorizando os assentados da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e quilombolas (Brasil, 2009).

A referida lei teve o direito da alimentação escolar como uma de suas diretrizes, visando a segurança alimentar. Este termo teve origem no período da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), quando passou a ser discutido como uma questão de segurança nacional. A capacidade de produção autossuficiente de alimentos de cada país reduzia o risco de embargos por motivos políticos ou militares (Burity; Franceschini; Valente, 2013). Nestes termos, Frei Betto (2003, p.53) afirma que:

A soberania de uma nação corre o risco de fragilizar-se na medida em que ela não assegura à sua população alimento em quantidade e qualidade suficientes, não prevê estoques reguladores, nem medidas preventivas às calamidades naturais e vê-se obrigada a importar alimentos imprescindíveis à cesta básica.

---

<sup>1</sup> O enquadramento dos beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) com os critérios que definiam a categoria agricultor familiar, já estavam estabelecidos nos regulamentos do programa por meio da seção 10 do Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central do Brasil (BACEN).

<sup>2</sup> Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017.

Durante a Segunda Guerra Mundial a discussão foi ganhando novos contornos e a partir de 1945 – com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), seus conselhos e outros organismos internacionais, dentre eles a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) –, a discussão passou a considerar a alimentação como um direito humano: o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), formalizado em 1966 pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (Burity; Franceschini; Valente, 2013). O tema continua na pauta global e deste modo, “Fome Zero e Agricultura Sustentável” compõe o segundo dentre os dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU. Portanto, para esse direito ser exercido é necessário garantir a segurança alimentar e nutricional.

Sendo assim, o estímulo à produção familiar é imperativo, considerando sua relevância na produção de alimentos e, conseqüentemente, para a segurança alimentar. Segundo o relatório da FAO (2014), as propriedades familiares ocupam grande parte das terras agrícolas do mundo. Cerca de 80% de toda produção de alimentos do planeta, em termos de valor, vem da agricultura familiar que ocupa por volta de 70% a 80% das terras agrícolas (FAO, 2019). No Brasil, o Censo Agropecuário de 2017 aponta que 77% dos estabelecimentos agropecuários são de agricultores familiares, o que representa 23% da área total de estabelecimentos e de valor da produção (IBGE, 2019).

Segundo o Censo Agropecuário 2017, no estado do Pará esse percentual do valor da produção é ainda maior, chegando a 38,6%. Além disso, o censo mostrou uma significativa participação do número de estabelecimentos de agricultores familiares, atingindo 85% dos estabelecimentos agropecuários, sendo responsável por 80% da mão de obra ocupada. Por outro lado, a participação desses agricultores em relação a área ocupada pelo número total de estabelecimentos é de apenas 30%, o que pode indicar alta concentração de terras (IBGE, 2019a).

## **1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR**

A política pública surge nos Estados Unidos e Europa enquanto área do conhecimento e disciplina acadêmica. Nos Estados Unidos, com enfoque em estudos sobre a ação dos governos, e na Europa, com o desenvolvimento de trabalhos que buscavam teorias sobre o papel do Estado e suas instituições. Para Souza (2006), a formulação de políticas públicas constituiu-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

As políticas públicas são materializadas por meio de seus instrumentos, como os programas de políticas públicas. Elas podem ser compreendidas como ideias institucionalizadas que resultam de processos prévios de seleção ocorridos nos fóruns e arenas de discussão e negociações políticas (Jannuzzi, 2016; Fouilleux, 2011). As instituições, por sua vez, são as regras do jogo que se constituem em regras formais (leis, contratos) e informais (costumes, hábitos comuns) construídas historicamente e que moldam uma sociedade. Elas reduzem a incerteza e estabelecem a estrutura para a interação humana (North, 2018).

A seleção das ideias que serão materializadas irá depender do processo de coordenação ou governança dentro dos fóruns e arenas em que ocorrem as disputas e jogo de interesses (Fouilleux, 2011). Portanto, a institucionalização das ideias é produto daqueles que exercem a governança do processo e, sendo assim, em sistemas democráticos o destino das políticas públicas estará sujeito ao jogo de forças entre os atores e suas ideias. Deste modo, as políticas públicas destinadas para a agricultura familiar no Brasil são resultado desse jogo de negociações e interesses concebidos nas arenas políticas em uma trajetória histórica que, segundo Hebette & Moreira (2004), envolveu violência, violação de direitos e exclusão.

Grisa & Schneider (2014), fazem uma recapitulação histórica das políticas públicas no Brasil, classificando cronologicamente em três referenciais:

[...] um primeiro que foca no viés agrícola e agrário, um segundo direcionado para políticas sociais e assistenciais, e um terceiro orientado pela construção de mercados para a segurança alimentar e nutricional e para a sustentabilidade. Estes referenciais emergiram em contextos e períodos específicos, subsidiados por reflexões acadêmicas, e oportunizados por mudanças políticas, eventos sociais importantes (mobilizações sociais, conflitos agrários) e pela entrada de novos atores e ideias nas arenas públicas (Grisa; Schneider, 2014).

As políticas públicas destinadas à agricultura familiar foram inauguradas a partir de meados da década de 1990 com o PRONAF, que tinha a finalidade de conceder crédito e é um dos mais importantes instrumentos de política pública para o segmento, pois com ele a agricultura familiar passou a ser reconhecida como categoria social pelo Estado brasileiro (Schneider, 2003). Na década seguinte foram criados vários outros instrumentos de apoio à agricultura familiar, como o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), o Programa Garantia de Safra, Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, Programa Nacional de Crédito Fundiário

(PNCF), Luz para Todos, Arca das Letras e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) (Picolotto, 2014).

Essas conquistas chegaram após um longo caminho de exclusão, resistência e muitas lutas, se tornando possível devido ao processo de redemocratização do país, que culminou com a Constituinte de 1988. A partir disso, a democracia se consolidou com o reconhecimento de direitos para a categoria, promovendo o fortalecimento dos espaços de participação popular e das organizações sociais, o que resultou no desenho de políticas públicas específicas para o segmento (Grisa; Schneider, 2014; Rocha, 2008).

Nestes termos, o processo de mudança das políticas públicas para a agricultura familiar foi impulsionado pelo PRONAF e posteriormente seguido por outros programas, como o PAA, criado em 2003 e encarregado de garantir aquisições institucionais para produtos da agricultura familiar, que recebeu o reforço do PNAE, destinado especificamente para as compras institucionais da merenda escolar (Grisa; Schneider, 2014).

A Lei da Agricultura Familiar, em 2006, estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, reconhecendo a categoria social, definindo sua estrutura conceitual e constituindo o marco legal da agricultura familiar, possibilitando sua inclusão nas estatísticas oficiais, como o Censo Agropecuário (Del Grossi; Marques, 2010; Brasil, 2006; Grisa; Schneider, 2014).

### **1.3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

As primeiras iniciativas de avaliações de programas governamentais ocorreram nos Estados Unidos e em alguns países europeus, locais onde surgiram as primeiras experiências de programas governamentais. Originalmente, eram avaliadas as ações governamentais que buscavam dar respostas ao empobrecimento e desemprego causados pela crise econômica de 1929, entretanto o monitoramento e a avaliação de políticas governamentais se concretizaram somente na reconstrução após a segunda guerra mundial. Inicialmente concentrou-se nas questões da educação, saúde e qualificação profissional, expandindo depois para áreas como prevenção de violência juvenil, planejamento familiar, nutrição, habitação e desenvolvimento rural (Jannuzzi, 2016).

A avaliação pode ser realizada em programas encerrados ou em execução, sob o aspecto quantitativo e qualitativo, de forma sistemática e objetiva, do ponto de vista do desempenho, dos processos, implementação e resultados, para que seja possível mensurar sua eficiência, eficácia e sustentabilidade, considerando o alcance dos objetivos definidos e impactos efetivos (Athayde; Barbosa, 2019); (Serapioni, 2016); (Jannuzzi, 2016).

Não há uma única definição amplamente aceita entre avaliadores e gestores (Prata, 2007), contudo, três elementos aproximam os estudiosos sobre o assunto: 1) a avaliação formaliza juízos sobre o mérito de uma ação que visa mudar uma realidade social; 2) envolve procedimento sistemático e rigoroso de coleta de dados para devida análise do mérito e valor da ação; e 3) é considerada uma ferramenta indispensável para a tomada de decisão dos gestores, no sentido de aprimorar os processos dos programas, serviços e políticas (Serapioni, 2016).

A definição de avaliação de programas também deve contemplar um enfoque interdisciplinar, uma vez que não se restringe a um campo específico de pesquisa e sim o oposto. Os objetos dos programas sociais estão relacionados à desigualdade, pobreza, questões educacionais, mortalidade infantil, que requerem um conjunto de categorias analíticas de várias áreas da ciência, como Economia, Ciência Política, Administração, Antropologia, entre outros (Jannuzzi, 2011).

Do ponto de vista do papel do avaliador, a avaliação de programas pode assumir duas perspectivas. A primeira é orientada para o desenvolvimento institucional, quando é considerada uma ferramenta flexível que busca melhorar a performance das instituições e, deste modo, promover a mudança organizacional. Já a segunda perspectiva tem a avaliação voltada para a análise da eficiência (relacionada aos custos do programa) e da efetividade (impactos sociais proporcionados), em que requer do avaliador independência e certa distância para avaliar de forma objetiva o valor e o mérito do programa. A última perspectiva tem sido muito criticada na atualidade (Serapioni, 2016).

No Brasil, a maioria dos acompanhamentos de gestão de programas é realizada por tribunais de contas ou controladorias – que se ocupam da fiscalização legal, contábil e orçamentária das ações governamentais – cuja aferição do nível de satisfação dos indivíduos atendidos fica em segundo plano em razão de suas responsabilidades constitucionais (Pereira, 2012). Dessa forma, estão voltadas para a perspectiva de avaliação dirigida para o exame da eficiência, eficácia (alcance dos objetivos do programa) e efetividade, abordagem que necessita ser mesclada com outras formas de avaliação, de forma a permitir a aprendizagem organizacional, com finalidade de aprimorar a gestão (Jannuzzi, 2016) e, assim, promover mudança institucional.

#### **1.4 O PROBLEMA E SUA IMPORTÂNCIA**

O PNAE é uma referência mundial não só para a alimentação escolar, mas para a cooperação internacional – visto que leva sua experiência em segurança alimentar, melhor

nutrição e erradicação da fome para outros países – e possui estrutura para atender 41 milhões de estudantes por dia, em regime colaborativo com 27 unidades da federação e 5.570 municípios brasileiros (FAO, 2022).

A partir de 2009, a Lei nº 11.947 criou um elo institucional entre o programa e a agricultura familiar local ou regional, caracterizando um grande passo para a promoção da agricultura familiar (Triches, 2015), uma vez que suscita um maior volume de produção e diversificação de alimentos. A norma também deu um caráter multidisciplinar para o programa, envolvendo áreas da saúde, agricultura, meio ambiente e assistência social, o que lhe dá grande potencial de retornos sociais (Kroth; Geremia; Mussio, 2020).

De 2011 a 2019, o Pará recebeu o total de R\$1,6 bilhões de transferências do PNAE, em valores correntes. Desse montante, R\$382 milhões foram destinados para aquisições de alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar, o que representa apenas 23% do total repassado. Assim, o percentual se encontra abaixo da exigência legal que estabelece o mínimo de 30% do valor total repassado por ano (Brasil, 2021). Nestes termos, a análise sobre as deficiências enfrentadas pelos municípios paraenses referentes à compra dos alimentos da agricultura familiar com recursos do PNAE, não pode ser desprezada devido a importância do programa.

A avaliação do PNAE e sua relação com a agricultura familiar no estado do Pará assume grande relevância científica e socioeconômica, pois favorece a segurança alimentar dos estudantes, apoia o desenvolvimento da agricultura familiar, estimula as economias locais, contribui para assegurar a qualidade dos alimentos e promove transparência e *accountability*<sup>3</sup> na execução dessa política pública.

No campo da segurança alimentar, pesquisas avaliativas do programa permitem verificar se os objetivos estão sendo alcançados e se o público-alvo está recebendo uma alimentação de qualidade. Ao estabelecer que no mínimo 30% dos recursos financeiros repassados aos estados e municípios devem ser utilizados na compra de alimentos provenientes da agricultura familiar, o PNAE pode impulsionar a produção local e fortalecer os agricultores familiares. Nesse sentido, as pesquisas avaliativas permitem verificar se a participação da agricultura familiar está sendo efetiva e se os produtores estão sendo beneficiados.

---

<sup>3</sup> “A *accountability* é um princípio fundamental das democracias, por meio do qual governantes prestam contas de suas ações aos cidadãos. E podem ter o seu comportamento autorizado ou simplesmente sofrerem sanções em caso de mau desempenho, ineficiência, corrupção ou arbitrariedade no uso do poder. Mas *accountability* é um processo mais abrangente. Envolve não apenas instituições representativas, mas também organizações da burocracia e instituições com atores não eleitos” (Olsen, 2018, p. 8).

A aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE tende a gerar impactos positivos na economia local, pois os recursos devem ser direcionados para os produtores da região, estimulando o comércio local e o desenvolvimento socioeconômico. A avaliação do programa pode identificar os impactos econômicos gerados pela parceria entre o PNAE e a agricultura familiar no estado do Pará.

A avaliação do PNAE permite verificar se a estrutura de pessoal e física está apropriada, garantindo a qualidade dos alimentos fornecidos aos estudantes. É importante assegurar que os produtos sejam saudáveis, seguros e adequados do ponto de vista nutricional. Além disso, a avaliação também pode abordar a forma como os alimentos são armazenados, preparados e servidos nas escolas, garantindo boas práticas de armazenamento, manipulação e higiene.

Por fim, as avaliações promovem a transparência e a *accountability* dos recursos públicos envolvidos no PNAE. É fundamental garantir que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente e que os benefícios cheguem aos estudantes e agricultores familiares. A avaliação contribui para identificar possíveis irregularidades, melhorar a gestão do programa e aumentar a responsabilidade dos envolvidos.

## **1.5 HIPÓTESES**

Pretende-se confirmar que a falta de estrutura para execução do PNAE nos municípios paraenses compromete as aquisições de alimentos da agricultura familiar e, conseqüentemente, o atendimento do mínimo exigido de 30%, conforme o Art. 14 da Lei nº 11.947/09.

Espera-se constatar que municípios com maior renda e que, portanto, maior possibilidade de viabilizar infraestrutura necessária para execução do PNAE, tenham mais condições de atender as exigências do programa do que os municípios mais pobres, com menor PIB per capita.

## **1.6 OBJETIVOS DA PESQUISA**

O objetivo geral da tese foi analisar o PNAE e suas interfaces com a agricultura familiar no estado do Pará no período de 2011 a 2019, a partir da análise dos instrumentos de gestão e controle de políticas públicas governamentais e do desempenho da aplicação dos recursos do programa no estado.

De forma específica, a pesquisa objetivou: a) analisar o estado da arte sobre o PNAE e a agricultura familiar, examinando trabalhos científicos no período de 2010 a 2022, considerando a vinculação estabelecida pela Lei nº 11.947/2009; b) analisar o desempenho da aplicação dos recursos do PNAE nas mesorregiões paraenses, no período de 2011 a 2019; e, c)

analisar o PNAE no estado do Pará a partir de instrumentos de gestão e controle de políticas públicas governamentais por meio de abordagem qualitativa com a utilização de método descritivo a partir de informações obtidas dos relatórios do Programa de Sorteios Públicos da Controladoria Geral da União (CGU), relativos ao período 2010 a 2021.

### **1.7 ESTRUTURA DA TESE**

O trabalho está organizado em três capítulos além da introdução geral e das considerações gerais. O segundo capítulo foi dedicado a análise de revisão sistemática da literatura, analisando trabalhos científicos que trataram sobre o PNAE e a agricultura familiar no período de 2010 a 2022, considerando a vinculação estabelecida pela Lei nº 11.947/2009.

O terceiro capítulo examinou o desempenho da aplicação dos recursos do PNAE nas mesorregiões paraenses no período de 2011 a 2019, considerando o número de alunos e escolas atendidos, o valor total repassado por mesorregião e os valores destinados para aquisição de alimentos da agricultura familiar.

O quarto capítulo analisou o PNAE no estado do Pará a partir de instrumentos de gestão e controle de políticas públicas governamentais, por meio de informações obtidas dos relatórios do Programa de Sorteios Públicos da CGU, relativos ao período 2010 a 2021.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e serviço público: novos desafios para a extensão rural. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 132–152, 1998.
- ALTAFIN, I. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. CDS/UnB, p. 1-23.
- AMORIM, A. L. B.; RIBEIRO JUNIOR, J. R. S.; BANDONI, D. H. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. **Revista de Administração Pública**, [S. l.], v. 54, n. 4, p. 1134–1145, 2020. DOI: 10.1590/0034-761220200349.
- ATHAYDE, A. L. M.; BARBOSA, T. R. C. G. AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS : CIÊNCIA. **Estudos em Avaliação Educacional**, [S. l.], v. 30, n. 73, p. 224–252, 2019. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/5724>. Acesso em: 18 mai. 2023.
- BASTOS, R. C.; EMMENDOERFER, M. L.; BIFANO, A. C. S.; LORETO, M. D. S. Programa Nacional de Alimentação Escolar no contexto do federalismo: Sob a ótica do gestor educacional. **Education Policy Analysis Archives**, [S. l.], v. 27, p. 77, 2019. DOI: 10.14507/epaa.27.4214.
- BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm). Acesso em: 25 nov. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília: Presidência da República, 2006b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm). Acesso em: 25 nov. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm). Acesso em: 06 jul. 2020.
- BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/historico>. Acesso em: 4 abr. 2023.
- DEL GROSSI, M. E.; MARQUES, V. P. M. A. Agricultura familiar no censo agropecuário 2006: o marco legal e as opções para sua identificação. **Estudos Sociedade e Agricultura**, [S. l.], v. 18, n. 1, p. 127–157, 2010. Disponível em: <http://r1.ufrjr.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/view/322>. Acesso em: 26 abr. 2023.
- FAO. **FAO no Brasil**. 2022. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1397857/>. Acesso em: 30 abr. 2023.

FOUILLEUX, E. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Estudos Sociedade e Agricultura**, [S. l.], v. 19, n. 1, p. 88–125, 2011.

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**, [S. l.], v. 52, n. 1, p. 125–146, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/rVgHTgTzPC9WdsndRqMPtmf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 dez. 2021.

HEBETTE, J.; MOREIRA, E. S. A marcha do trabalhador do campo rumo à cidadania. In: HEBETTE, J. **Cruzando a fronteira: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia**. Belém: EDUFPA, 2004. Vol.4.

HENIG, E. V.; SANTOS, I. A. Políticas públicas, agricultura familiar e cidadania no Brasil: O caso do PRONAF. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, [S. l.], v. 6, n. 1, 2016. DOI: 10.5102/rbpp.v6i1.3343.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e políticas públicas**, [S. l.], v. 36, p. 251–275, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228>. Acesso em: 16 out. 2022.

JANNUZZI, P. M. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. 1. ed. Campinas: Alínea, 2016.

LOPES, B. J.; DOULA, S. M.; PAULA, B. T.; MACIEL, R. U. S. 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**, [S. l.], v. 15, n. 7, p. 35–47, 2019. Disponível em: <https://www.rbgdr.com.br/revista/index.php/rbgdr/article/view/5257>. Acesso em 10 jan. 2022.

MARQUES, P. E. M.; RETIÈRE, M. I. H.; ALMEIDA, N.; SANTOS, C. F. A participação da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar: estudo de casos em municípios paulistas da região administrativa de Campinas. **Segurança Alimentar e Nutricional**, [S. l.], v. 24, n. 2, p. 101, 2017. DOI: 10.20396/san.v24i2.8649835.

NORTH, D. C. **Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico**. 1. ed. São Paulo, 2018.

OLSEN, J. P. **Accountability democrática, ordem política e mudança: explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia**. Tradução: Eliane Rio Branco. Brasília: Enap, 2018.

PEREIRA, M. F. Avançando na eficiência de políticas públicas: a avaliação de programas governamentais nos Estados Unidos. **Argumentum**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 72–90, 2012.

PRATA, A. C. A. C. **METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DAS AÇÕES SOCIAIS**. Brasília, 2007. Disponível em: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37930/1/LSbrsR182\\_pt.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37930/1/LSbrsR182_pt.pdf). Acesso em: 10 mai. 2023.

SARAIVA, E. B.; SILVA, A. P. F.; SOUSA, A. A.; CERQUEIRA, G. F.; CHAGAS, C. M. S.;

TORAL, N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S. l.], v. 18, n. 4, p. 927–935, 2013. DOI: 10.1590/s1413-81232013000400004.

SCHNEIDER, S. **Teoria social, capitalismo e agricultura familiar. A pluriatividade na agricultura familiar [online]**. 2nd ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SERAPIONI, M. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. **Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, [S. l.], v. XXXI, p. 59–80, 2016. Disponível em: <https://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/1461>. Acesso em: 10 mai. 2023.

SOUSA, E. P.; LUCENA, M. A.; SOUSA, Y. E. L. Desempenho do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE nos estados do Nordeste brasileiro no período 2011-2017. **Rev. Econ. NE**, [S. l.], v. 52, p. 85–103, 2021. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/1243>. Acesso em: 21 jan. 2021.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, [S. l.], v. 16, p. 20–45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=html>. Acesso em: 05 ago. 2020.

THIES, V. F.; CONTERATO, M. A.; LOPES, I. D.; RIBEIRO, A. V. A participação da agricultura familiar nas compras para a alimentação escolar do Rio Grande do Sul: uma análise segundo a regionalização dos Coredes. **Desenvolvimento Regional em debate**, [S. l.], v. 10, p. 1351–1376, 2020.

## 2. O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE): UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA DO PERÍODO 2010 A 2022

### RESUMO

Este artigo tem como objetivo realizar revisão sistemática da literatura, analisando trabalhos científicos que trataram sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a agricultura familiar no período de 2010 a 2022, considerando a vinculação estabelecida pela Lei nº 11.947/2009. Foram utilizados 99 artigos divididos em seis categorias de acordo com o escopo dominante do estudo: Legislação do PNAE e sua vinculação com a agricultura familiar, Agricultura familiar e acesso ao PNAE, Gestão do PNAE, Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), Nutrição PNAE e PNAE diante da COVID-19. A pesquisa encontrou trabalhos que, de um lado, mostram avanços em relação a execução do programa, como aumento das aquisições da agricultura familiar, oferta de alimentos mais saudáveis para alimentação escolar, e de outro, resultados que sinalizam que ainda há muito o que se fazer para se atingir um desempenho satisfatório do programa, como pouca interação de gestores locais com agricultores familiares, agricultores familiares pouco organizados, falta de estrutura para atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar e falta de equipamentos para armazenamento de alimentos *in natura*. Todos esses entraves impedem maior compra de produtos da agricultura familiar e, portanto, dificultam o atendimento da aquisição mínima de 30% com recursos do programa.

**Palavras-chave:** agricultura familiar, alimentação escolar, segurança alimentar, conselho de alimentação escolar.

### ABSTRACT

This article aims to carry out a systematic review of the literature, analyzing scientific works that dealt with the National School Feeding Program (PNAE) and family farming from 2010 to 2022, considering the link established by Law nº 11.947/2009. We used 99 articles divided into six categories according to the dominant scope of the study: Legislation of the PNAE and its link with family farming, Family farming and access to the PNAE, Management of the PNAE, School Feeding Councils (CAE), Nutrition PNAE and PNAE in the face of COVID-19. The research found works that, on the one hand, show advances in relation to the execution of the Program, such as an increase in purchases from family farming, offering healthier foods for school feeding, and on the other, results that indicate that there is still much to be done. to achieve a satisfactory performance of the Program, such as little interaction between local managers and family farmers, poorly organized family farmers, lack of structure for the School Feeding Councils and lack of equipment for storing in natura food. All these obstacles prevent greater purchases of products from family farming and, therefore, make it difficult to meet the minimum purchase of 30% with program resources.

**Keywords:** family farming, school feeding, food safety, school feeding council.

### 2.1 INTRODUÇÃO

A alimentação escolar se constitui como uma prática alimentar relevante nas escolas públicas brasileiras de ensino fundamental e médio. Segundo Almeida (2014), a alimentação

fornecida pelas escolas é fundamental para a formação cognitiva e evolução psicofísica de estudantes, auxiliando aspectos físico-motor, intelectual, afetivo-emocional, social e econômico. Além de ter como objetivo a oferta de alimentos saudáveis para contribuir com um rendimento escolar satisfatório (Silva *et al.*, 2019a), o ato de realizar refeições na escola configura importante processo na influência de construir hábitos alimentares e identitários de crianças e adolescentes. A alimentação escolar é campo de amplo interesse de diversas áreas do conhecimento, bem como dos poderes públicos brasileiros (Silva; Gehlen; Schultz, 2016).

Na década de 1950, o governo federal efetivou um plano nacional de alimentação escolar e nutrição, denominado de Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil. Ao longo dos anos o plano passou por constantes evoluções e em 1979 tornou-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com objetivo de suprir, parcialmente, as demandas nutricionais dos alunos de toda a rede pública da educação básica, através da oferta de, no mínimo, uma refeição diária que atendesse os requisitos nutricionais referentes ao período em que estes se encontravam na escola (Parizotto; Breitenbach, 2021).

O PNAE é uma política pública gerenciada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia do Ministério da Educação (MEC), que atende de forma complementar todos os alunos matriculados na educação básica das escolas públicas, federais, filantrópicas, comunitárias e confessionais do país, segundo os princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (Santos; Costa; Bandeira, 2016; Brasil, 2022).

Esta política pública teve um importante avanço no ano de 2009 com a publicação da Lei nº 11.947, que criou um elo institucional entre a alimentação escolar e a agricultura familiar local ou regional, e representou um grande passo para a promoção da agricultura familiar (Triches, 2015). De acordo com o artigo 14 da referida lei, é obrigatório que dos recursos financeiros repassados pelo FNDE aos estados, municípios e Distrito Federal direcionados à aquisição de alimentos para o PNAE, no mínimo 30% seja destinado para produtos adquiridos diretamente da agricultura familiar, do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e quilombolas (Brasil, 2022), por meio de chamadas públicas de compras, com dispensas de licitações.

A dispensa do processo licitatório torna o processo mais abrangente para acesso dos agricultores ao PNAE. Entretanto, é necessário aos agricultores serem reconhecidos formalmente mediante a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), podendo ser do tipo: DAP Física, de caráter individual, e DAP Jurídica, no caso de organizações formais (como

associações e cooperativas), para que tenham acesso às políticas públicas (Santos; Araújo, 2021). Além disso, é necessário atender aos requisitos estabelecidos na lei, como emissão de documento fiscal correspondente aos produtos, fornecimento de forma constante e regular de gêneros alimentícios, possuir condições higiênico-sanitárias adequadas, entre outros (Brasil, 2022).

Esta lei é de grande importância para o fortalecimento e desenvolvimento econômico e regional das cadeias curtas de abastecimento alimentar, uma vez que promove a aproximação de produtores e consumidores, implicando na redução da participação de agentes intermediários durante o processo de comercialização (Lopes; Basso; Brum, 2019). Essa configuração permitiu abertura de novos mercados para os agricultores familiares e aquisição de produtos de maior qualidade – mais frescos e locais – para as escolas (Bonez, 2015), haja vista que a agricultura familiar ocupa um papel fundamental na cadeia alimentar no Brasil.

O objetivo deste artigo é realizar revisão sistemática da literatura sobre as temáticas relacionadas ao PNAE e a agricultura familiar, buscando identificar de forma abrangente a evolução da bibliografia sobre o assunto e procurando identificar a importância do programa para a agricultura familiar, dada a relevância que envolve a temática no que diz respeito a nutrição, saúde, segurança alimentar, desenvolvimento econômico local, produção de alimentos, entre outros aspectos.

## 2.2 METODOLOGIA

Foi realizada uma ampla pesquisa bibliográfica na base eletrônica do Portal de Periódicos Capes, que possui abrangente cobertura de base de dados. O Portal Periódicos Capes oferece quatro opções de refinamento e busca a palavra dentro delas, que são: qualquer campo (qualquer parte do artigo), título (está contido no título), autor/criador (entre os autores) e assunto (faz parte do assunto do documento). A opção “qualquer campo” foi selecionada como forma de não restringir a busca. O banco de dados também oferece a opção de selecionar ano e idioma, além da opção “apenas periódicos revisados por pares” e, no presente trabalho, essa opção foi selecionada.

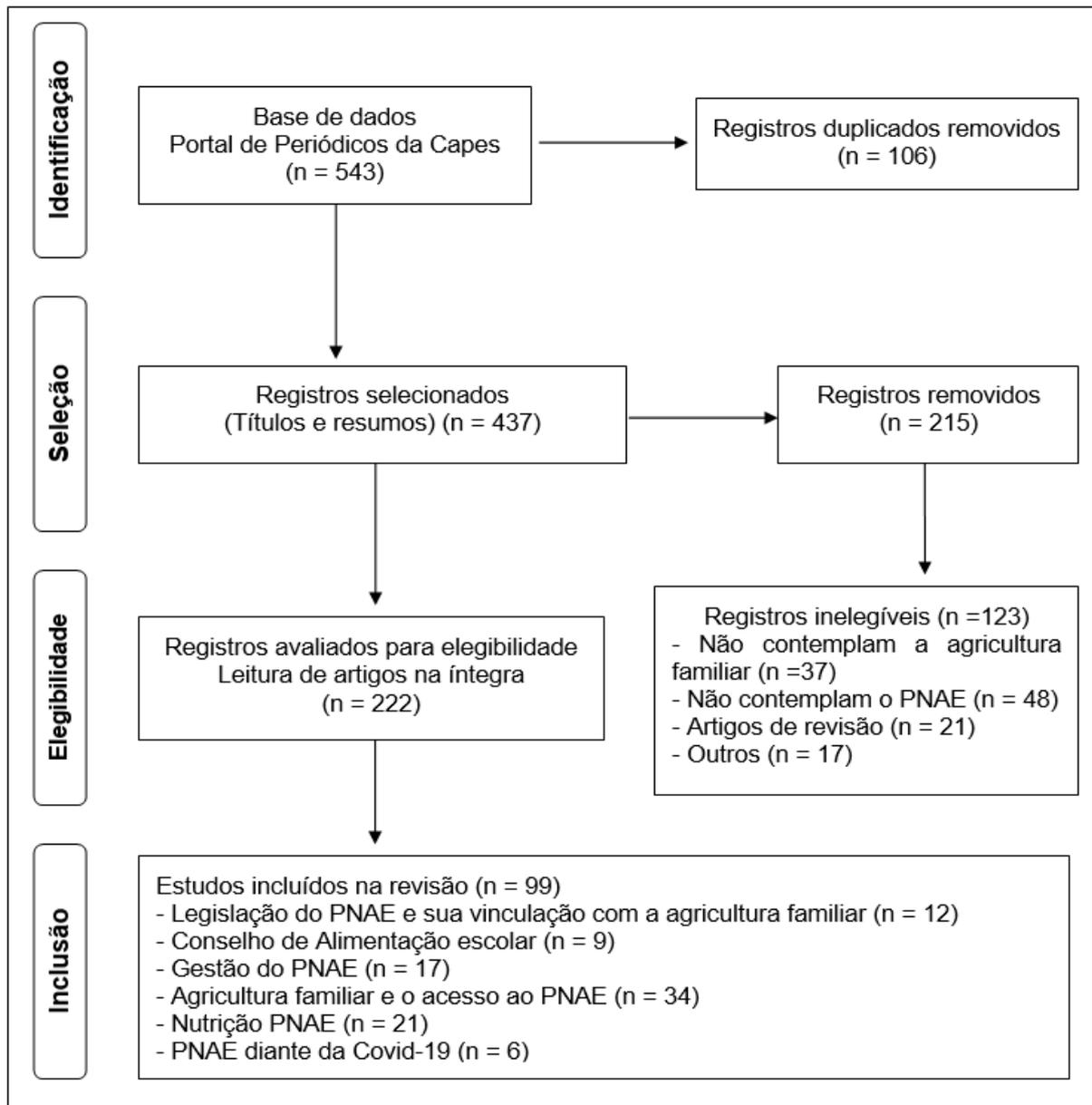
Os descritores utilizados para capturar os artigos na base de dados, com seus respectivos termos em inglês, foram “programa nacional de alimentação escolar (*national school feeding program*)” AND “agricultura familiar (*family farming*)”. Estudos duplicados na base de dados foram eliminados. Foram identificados estudos relevantes publicados entre janeiro de 2010 e dezembro de 2022. O ano de início de 2010 foi escolhido devido à Lei nº 11.947 do PNAE ser promulgada no ano anterior, 2009.

### 2.2.1 Critério de inclusão/exclusão

Os critérios de inclusão foram: a) estudos publicados em idiomas português e inglês acerca do PNAE e sua relação com a agricultura familiar em periódicos nas áreas de conhecimento Ciências Sociais e áreas correlatas; b) publicações científicas revisadas por pares; e c) período do estudo (2010–2022). Foi realizada uma leitura criteriosa destacando os que se enquadraram nos critérios de inclusão e que contemplaram o objetivo proposto, a fim de viabilizar o resultado da pesquisa de forma objetiva. Foram incluídos os artigos publicados em língua portuguesa e inglesa, nos últimos doze anos, com texto completo, disponível on-line e com acesso livre. Desse modo, foram desprezados quaisquer outros materiais publicados que não continham informações e dados suficientes para serem analisados, ainda que o tema fosse de interesse da pesquisa. Artigos que não obedeceram ao recorte temporal do período estudado, resumos, teses, e trabalhos que não foram publicados em periódicos foram excluídos.

Foi utilizado o fluxograma de quatro etapas do método PRISMA, o qual consiste em um *checklist* que objetiva auxiliar os autores a melhorarem o relato de revisões sistemáticas e suas meta-análises (Liberati *et al.*, 2009). O fluxograma de seleção relacionado à identificação e seleção dos artigos encontra-se na Figura 1, detalhando o processo de busca e seleção dos artigos nas bases de dados. A Figura 1 apresenta o fluxograma PRISMA da revisão detalhando o processo de seleção dos estudos.

**Figura 1** – Diagrama de fluxo PRISMA dos artigos originais incluídos na revisão sistemática



Fonte: Elaborado a partir de Liberati *et al.* (2009).

O total de 543 registros correspondeu aos termos de pesquisa e 437 foram incluídos em análises posteriores após a triagem de títulos e resumos. Desses, 215 foram excluídos das análises posteriores, restando apenas 222 estudos elegíveis para leitura na íntegra. Dos 222, 123 foram excluídos, sendo selecionados 99 artigos em texto completo que foram usados neste estudo.

### 2.3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os artigos selecionados foram alocados em categorias com base nos focos predominantes dos objetos de pesquisa referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A seguir são discutidos os resultados para cada uma das categoriais.

### 2.3.1 Legislação do PNAE e sua vinculação com a agricultura familiar

A construção do vínculo entre a agricultura familiar e as compras públicas no Brasil teve início no final da década de 1980, após grupos ligados aos movimentos sociais e ao segmento produtivo familiar demandarem e reivindicarem participação nas decisões das políticas públicas, bem como a viabilização da comercialização para o mercado institucional (Schwartzman *et al.*, 2017). A Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 2022), que então estabelecia as regras para licitações e contratos da administração pública, exigia condições burocráticas e requisitos que se constituíam em entraves para o acesso desses grupos aos processos licitatórios do Estado.

A Lei nº 11.947/2009 veio para possibilitar a aquisição de alimentos locais da agricultura familiar para alimentação escolar e, ao mesmo tempo, ampliar o acesso aos mercados institucionais, a exemplo do PAA criado em 2003 (Schwartzman *et al.*, 2017), sem a necessidade de processo licitatório, visto que passou a ser realizado por meio de chamadas públicas. Houve a necessidade de organização de gestores e agricultores para a efetivação desta normativa nos diferentes contextos brasileiros a fim de contribuir tanto para o desenvolvimento econômico local, quanto para o fornecimento de refeições escolares que atendam aos princípios de uma alimentação saudável e adequada (Saraiva *et al.*, 2013).

Contudo, mesmo existindo a possibilidade de dispensa de licitação – que reduz a burocracia para que agricultores familiares possam vender para entes públicos – nem todos os municípios conseguem cumprir a lei. Em Santana do Livramento (RS), por exemplo, o descumprimento ocorre pela demora na elaboração dos documentos necessários para as chamadas públicas por parte da prefeitura e a falta de documentação dos agricultores (Troian; Breintenbach, 2020). Outros entraves, como a percepção dos gestores locais de que o preço dos produtos é elevado e o desconhecimento acerca dos alimentos produzidos localmente, também dificultam o cumprimento da norma.

Procópio, Oliveira e Borsatto (2015) constataram que o PNAE estava sendo executado sem dificuldades em Itapeva/SP antes da obrigatoriedade de destinação de 30% do recurso repassado pelo Governo Federal para compra da agricultura familiar. Entretanto, após a atualização da lei e sua execução no ano de 2010, com a nova modalidade de aquisição de gêneros alimentícios por meio da chamada pública, se depararam com dois problemas a serem solucionados: um envolvia a compra da agricultura familiar, que não se encontrava organizada para atender a demanda de alimentos da Secretaria de Educação, e o outro eram os parâmetros legais para realizar as compras via contratos por chamada pública. Este último foi solucionado apenas no ano de 2013, após a contratação de uma consultoria com fins de orientação para

proceder com a utilização da chamada pública (Procópio; Oliveira; Borsatto, 2015), considerando que licitação e chamada pública são procedimentos distintos para a realização de compras públicas.

Em estudo sobre aquisições da agricultura familiar para o PNAE em 17 municípios Paraibanos entre 2011 e 2015, Andrade, Araújo e Santos (2019) verificaram que na maioria deles (11) houve crescimento dos percentuais dos valores executados bem acima do limite mínimo estabelecido de 30%. No entanto, quando a análise se voltou para a totalidade dos municípios do estado foi verificado que 90% não cumpria com a exigência legal.

Resultados semelhantes em relação ao Artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 foram encontrados em outros estudos em diferentes regiões. O trabalho realizado em municípios mineiros por Anjos, Lopes Filho e Horta (2022), identificou que um pouco mais de metade dos municípios do estado de Minas Gerais cumpriu a exigência legal de 30% de compra de produtos da agricultura familiar para atender o PNAE. Já em estudo considerando as cinco regiões do Brasil foi constatado que no período de 2013 a 2017 apenas a região Sul, com média de 40,4%, cumpriu o uso de 30% ou mais dos recursos do PNAE para aquisições da agricultura familiar (Oliveira *et al.*, 2022). Mesmo quando a análise se volta para as capitais brasileiras, que dispõem de mais estrutura que as regiões interioranas de seus respectivos estados, os resultados ainda estão muito aquém dos valores estabelecidos, sendo que, segundo Andrade, Araújo e Santos (2019), apenas um terço dessas cumpriu com o mínimo de 30% das aquisições de agricultores familiares entre 2011 e 2017.

Surgem impasses nas etapas de compra, armazenamento e distribuição dos alimentos de origem animal destinados à alimentação escolar, como dificuldades no descritivo dos produtos, no atendimento às regras dos procedimentos licitatórios e na elaboração dos padrões de qualidade, alertando para a necessidade de revisão dos processos de elaboração dos editais e suas cláusulas no que tange as penalidades administrativas e análises sensoriais (Bastos *et al.*, 2019).

Outra questão importante foi observada no estudo de Aguiar e Calil (2016) em relação a deficiência dos gestores em efetivar a legislação do PNAE, no que se refere a qualidade e segurança dos alimentos, situação constatada pelas falhas verificadas nos editais de chamadas públicas, em que faltam especificação técnica sobre os alimentos, embalagem, transporte, entre outras exigências. Os autores observaram que apesar de grande parte das entidades executoras contar com a presença do profissional de nutrição como responsável técnico pela alimentação escolar, este fato não contribuiu para uma melhor adequação das especificações técnicas nas chamadas públicas.

A dificuldade em atender os requisitos da legislação do PNAE, como a contratação de recursos humanos em carga horária suficiente, prover infraestrutura propícia para a produção de alimentos e dispor de infraestrutura para certificação de produtores, como abatedouros legalizados, ainda é uma realidade em muitos municípios brasileiros (Ferro *et al.*, 2019). Isso pode ocasionar na devolução do orçamento recebido do programa sem execução, reflexo de dificuldades na operacionalização dos recursos (Vilela *et al.*, 2019).

As questões de caráter regulatório necessitam de capacitação para que sejam efetivadas, assim como de estrutura que proporcione corpo técnico necessário para, por exemplo, elaboração de chamadas devidamente enquadradas de acordo com a norma vigente e conforme a necessidade da comunidade (Aguiar; Calil, 2016). O cumprimento das exigências legais relacionadas ao PNAE também depende de órgãos de controle e fiscalização. A má gestão dos recursos públicos e falta de fiscalização por parte da sociedade e instituições competentes, somada ao desinteresse e desinformação por parte dos agricultores, podem estar relacionados com a fraca relação entre o poder público e a agricultura familiar. Tal resultado mostrou que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que a lei seja atendida (Andrade; Araújo; Santos, 2019).

### 2.3.2 Agricultura familiar e o acesso ao PNAE

A participação dos agricultores familiares no PNAE vai além do contexto da geração de renda, já que a aquisição de produtos não está relacionada apenas ao mercado. Eles também cumprem papel como atores sociais relevantes na produção de alimentos, participam em associações, de negociações políticas e outras atividades que, em razão do programa, estimulam o exercício da cidadania (Silva; Gehlen; Schultz, 2016). Além disso, são importantes instrumentos no apontamento das dificuldades enfrentadas durante o processo de fornecimento de alimentos para o poder público (Marques; Barata; Alves, 2016).

Devido a importância dos agricultores familiares na execução do PNAE, a organização destes resulta na formação de cooperativas agropecuárias que os fortalecem socioeconomicamente. Isso produz desenvolvimento na própria comunidade, uma vez que há o aumento na renda, no escoamento da produção, na diversificação e no volume da produção, além de contribuir para a permanência dos jovens no campo em virtude da oferta de trabalho. Essa forma de organização também é capaz de provocar mudanças na matriz produtiva dos cooperados, no sentido de maior diversificação produtiva, ao invés de uma especialização voltada para uma *commodity* (Silva; Dias; Amorim Junior, 2015; Medeiros *et al.*, 2016; Souza; Almeida, 2017; Cruz; Assis, 2019; Monteiro; Jacoski; Poli, 2020; Souza; Bezerra, 2021).

Conforme apontam Kraemer, Villela e Vianna (2019), Elias *et al.* (2019) e Lopes, Basso e Brum (2019), o PNAE apresenta significativo potencial na melhoria das condições de vida dos agricultores familiares, se tornando relevante no processo de desenvolvimento rural sustentável local/regional, em especial com a eliminação de intermediários, o que incentiva a produção local, diversificação da produção e o surgimento de pequenas cooperativas agroindustriais. A criação de associações nem sempre se dá como resultado de um processo de enraizamento social. No caso da implementação do mercado institucional do PNAE no município de Patos de Minas, o imediatismo e a desconfiança por parte dos agricultores fizeram parte do processo em que os agentes públicos locais foram os protagonistas da criação da Associação e os agricultores participaram como coadjuvantes. Contudo, a falta de tecido social, nesse caso, dificultou o desenvolvimento organizacional (Lima; Oliveira, 2020).

Dada a importância das cooperativas e das associações nas redes de implementação da política pública, é necessário que o Estado brasileiro apoie tais ferramentas por meio de articulações entre diversos atores envolvidos, de processos de planejamento e monitoramento da execução do PNAE e de fortalecimento do cooperativismo e do associativismo (Moreira *et al.*, 2021). Ademais, a existência do programa não é garantia de que as cooperativas vão conseguir comercializar seus produtos, como exposto por Costa, Amorim Junior e Silva (2015), pois o processo de aquisição de alimentos para merenda escolar envolve um conjunto de atores sociais, gestores públicos, prefeituras, secretarias de educação, entre outros. Assim, se faz necessária a formação e capacitação dos cooperados em atividades relacionadas à gestão, ao cooperativismo e às atividades de agroindustrialização, pautadas nas políticas de assistência técnica e extensão rural de acompanhamento sistemático e contínuo, fundamentais para garantir que os agricultores estejam aptos a gerirem suas cooperativas (Szinwelski *et al.*, 2015), pois a falta de capacitação dos agricultores familiares implica na dificuldade de adentrar no programa (Aires *et al.*, 2021).

As leis e resoluções que regem o PNAE – principalmente a Lei nº 11.947 de 2009, apesar dos desafios para a sua implementação –, possibilitam o empoderamento da agricultura familiar, visto que a relação entre agricultores familiares e o poder público ainda é um desafio, sobretudo por conta da fragilidade da organização dos agricultores familiares (Moura, 2014; Castro, 2018). Dessa forma, a agricultura familiar, enquanto promotora de alimentação saudável e segura, vem cumprindo esse papel na medida em que participa do processo de fornecimento (Gonçalves; Baccari, 2018). É por meio das relações sociais e das negociações que emergem novas regras e novos acordos que ajudam a regular os comportamentos e a modelar a forma como o PNAE é executado na prática. As relações sociais, estruturadas em rede, não ocorrem

em um vácuo institucional, mas sim encorajadas ou desestimuladas por diferentes dispositivos institucionais, alguns formais associados à burocracia pública, outros informais, acordados entre os próprios atores no âmbito de suas interações (Freitas; Freitas, 2020; Vilela *et al.*, 2021).

Lourenzani e Cardoso (2019) e Tasca, Deggerone e Paris, (2020) destacam a importância da participação dos agricultores no espaço de comercialização, promovendo a distribuição de renda, incentivando a produção agroalimentar familiar, a economia local, o escoamento e diversificação da produção, práticas agroecológicas e a organização social e coletiva dos agricultores familiares. Dessa forma, a implementação do PNAE necessita de três pilares básicos: recursos financeiros, agentes da política e sistema normativo que rege o programa (Antoniolli; Cristofoli, 2021).

Para implementar a alimentação escolar com produtos sustentáveis na busca de uma cultura de sustentabilidade é necessário comprometimento efetivo dos atores envolvidos no processo, como a comunidade escolar, os produtores rurais, pais e, principalmente, os gestores públicos, devendo-se entender o programa mais como um serviço de saúde do que como um serviço comercial, de forma a consolidá-lo como um direito social (El Tugoz; Bertolini, 2016).

As alterações operacionalizadas na legislação do PNAE permitiram o avanço na construção de arranjos institucionais visando uma participação mais efetiva dos atores sociais envolvidos na implementação do programa, melhorando a qualidade dos componentes da alimentação escolar em meio aos entraves quantitativos e de regulação ainda existentes (Pôvoa; Vinha, 2019; Pauli; Schulz; Zajonz, 2020; Souza; Bezerra, 2021). Entretanto, alguns anos após a modificação da lei do PNAE, a participação dos agricultores familiares ainda era baixa, especialmente em assentamentos (Souza-Esquerdo; Bergamasco, 2014; Macedo *et al.*, 2017), assim como em Reservas Extrativistas (RESEX). Destaca-se o caso da RESEX Tapajós-Arapiuns no estado do Pará, em que existe disponibilidade para a comercialização dos gêneros junto ao PNAE para as escolas da RESEX, porém é necessário articular com as entidades responsáveis pela alimentação escolar, bem como obter recursos para melhorar a infraestrutura de armazenamento e beneficiamento de alimentos nas escolas (Coelho; Spínola, 2022).

De acordo com Gregolin *et al.* (2017), o planejamento da compra da agricultura familiar para a alimentação escolar deve ser uma demanda assumida como articulação territorial, em que os editais de chamada pública passariam a ser discutidos entre as prefeituras e as organizações dos agricultores, e a oferta de produtos provenientes de organizações de diversos municípios conhecidas por todos os nutricionistas.

### 2.3.3 Gestão do PNAE

O PNAE foi criado em 1979 e teve a gestão dos seus recursos descentralizada a partir de 1995, quando o Governo Federal passou a transferir recursos para o Distrito Federal, estados e municípios. Durante o período de descentralização, compreendido entre 1995 e 2020, os reajustes do investimento no PNAE foram maiores que o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e o valor médio da cesta básica. O Governo Federal investiu mais recursos no programa ao longo do período de descentralização, assim, atingiu um maior número de alunos atendidos (Nero; Garcia; Almassy Junior, 2022). O programa inspirou outros países da América do Sul e países africanos em razão de sua repercussão positiva, sendo instituído a partir da descentralização de recursos, a valorização dos hábitos alimentares locais e regionais e proporcionando de forma concreta o desenvolvimento de uma política que engloba educação e saúde (Bastos *et al.*, 2019).

Se tratando dos recursos repassados para as unidades executoras, a gestão pode ser centralizada, descentralizada, semi-descentralizada e terceirizada. Na gestão centralizada todo o planejamento, execução e armazenamento é realizado por um único setor responsável do município. Quando a gestão é descentralizada os recursos são repassados para as escolas para aquisição e armazenamento dos alimentos. Na semi-descentralizada, apenas parte dos alimentos são adquiridos pela escola e na terceirizada uma empresa é contratada para produzir a merenda, com compras, fiscalização e definição de cardápio exercidos pela prefeitura. O conhecimento dessas diferentes formas de executar os recursos do PNAE, suas vantagens e desvantagens, permite realizar uma escolha consciente de acordo com a realidade e necessidades das diferentes regiões do país (Santos; Costa; Bandeira, 2016).

A gestão municipal deve atuar de forma intersetorial e proporcionar ações participativas para envolver os sujeitos com potencial interesse no PNAE. Considerando os entraves enfrentados para a aquisição de alimentos para a merenda escolar via PNAE, em Marapanim/PA, Chaves, Maneschy e Barbosa (2017) verificaram que não houve fornecimento de alimentação escolar no mês em que o município recebeu repasses do PNAE, mesmo este possuindo produção agropecuária diversificada com potencial para atender a demanda do programa. Dessa forma se evidenciou a ausência de sistematização dos dados da produção agropecuária para orientar programas e ações municipais. Em outro município do estado, Curuçá, Ramos *et al.* (2017) destacam a pouca troca de informações entre as partes envolvidas como um fator limitante para a participação dos agricultores familiares na comercialização de produtos para a alimentação escolar.

O desempenho na execução do PNAE pode estar relacionado a atuação do ente executor. Em trabalhos realizados por Pauli, Schulz e Zajonz (2016), foi possível constatar a fraca atuação do estado em relação ao fornecimento de infraestrutura adequada – como a falta de equipamento para receber alimentos *in natura* – para que as escolas atendessem as diretrizes e normas do programa. Os maiores investimentos verificados pela rede municipal na compra de alimentos de agricultores familiares em comparação com aqueles da rede estadual do Rio Grande do Sul, foram em razão de decisões políticas e da forma de gestão que, nesse caso, era centralizada nos municípios e descentralizada ou escolarizada nas escolas estaduais (Tasca; Deggerone; Paris, 2020). A não adoção de chamada única (centralização das aquisições) pelos municípios do referido estado dificulta uma maior aquisição de alimentos da agricultura familiar, em decorrência da descentralização gerar maiores custos operacionais e, portanto, mais burocracia. Dessa forma, em vez de se elaborar um único processo, o agricultor familiar, a cooperativa ou associação, terá que apresentar propostas para as chamadas de cada unidade executora do município (Basso; Lopes; Amaral, 2019).

As chamadas públicas unificadas qualificam a operacionalização do PNAE facilitando a execução do programa para as escolas e ampliando a participação da agricultura familiar regional (Basso; Lopes; Amaral, 2019). Entretanto, Cruz e Assis (2021) chamam atenção para a necessidade de melhoria nas chamadas públicas, no cumprimento dos contratos, nos preços, no respeito à sazonalidade dos produtos e nas articulações entre envolvidos, inclusive internamente às organizações da agricultura familiar.

Uma estrutura organizacional e administrativa eficiente é capaz de executar a política pública no que tange higiene e adequação que atendam as exigências estabelecidas pela *Food and Agriculture Organization* (FAO) e demais instâncias governamentais, logo, é o reflexo de uma gestão eficiente e capaz de gerir cuidados com cardápio, inclusive nos casos especiais (Borges; De Lorenzo; Ribeiro, 2019). Kroth *et al.* (2019), reforçam a eficácia do PNAE no que diz respeito a atingir seus principais objetivos em termos de fortalecimento da agricultura familiar, de proporcionar melhor qualidade nutricional para os alunos e de promover o desenvolvimento local/regional, entretanto esses resultados poderiam ser ainda maiores se a governança fosse mais robusta com vistas para a ampliação e eficiência desta política. A observância das obrigações legais do mercado institucional do PNAE, como as exigências fitossanitárias, por exemplo, exige uma compreensão e comunicação clara entre gestores, técnicos e agricultores para o cumprimento efetivo da lei, sendo esta uma grande oportunidade para a agricultura familiar quando atingem os objetivos propostos pelo programa (Heckler *et al.*, 2017).

A necessidade de atualização e capacitação dos gestores públicos municipais – que envolvem secretários, nutricionistas, técnicos da administração, setor de compras e CAE – não deve ser negligenciada, uma vez que estes são agentes que direcionam a execução do programa (Nogueira *et al.*, 2020; Porrua *et al.*, 2020), assim como os gestores das escolas que ainda encontram insuficiências quantitativas na operacionalização da oferta de alimentos aos estudantes (Pauli *et al.*, 2020). Além disso, a falta de profissionais compondo quadro técnico no setor de alimentação escolar e o desconhecimento por parte dos municípios de pontos fundamentais da legislação que rege a compra da agricultura familiar para o PNAE, afetam negativamente a sua execução com aquisições inferiores a 30% (Machado *et al.*, 2021).

#### 2.3.4 Conselho de alimentação escolar

O CAE, criado em junho de 2000, é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, 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, sendo eles representantes do poder executivo, trabalhadores da educação e discentes, entidades civis e pais de alunos. Sua principal função é zelar pela concretização da alimentação escolar de qualidade por meio da fiscalização dos recursos públicos repassados pelo FNDE, devendo ser complementado por recursos dos estados, Distrito Federal e municípios, para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Brasil, 2022; Nero; Garcia; Almassy Junior, 2022). Sob essa ótica, o CAE exerce um importante papel de fiscalização na execução do PNAE. O conselho deve estar perto daqueles que recebem os benefícios de seus serviços (Silva *et al.*, 2017).

Os CAEs têm a função de controle social, no sentido de que a sociedade exerce supervisão sobre as ações e gastos do Estado. Assim, para que esse papel seja exercido é necessário que, de um lado, o Estado cumpra com sua atribuição de garantir as condições que permitam ao conselho realizar suas funções, e de outro, exista uma sociedade civil consciente e disposta a praticar sua participação cidadã nesses espaços representativos. Na ausência desse ambiente institucional, o conselho pode se resumir a um simples aparato burocrático imperativo para o recebimento de recursos governamentais (Lopes; Doula, 2019).

Desse modo, o CAE apresenta um papel indispensável para a gestão do PNAE, mas seus desafios e limitantes se evidenciam ao se analisar algumas poucas atribuições, como o acompanhamento às escolas e a prestação de informações sobre a sua atuação (Porrua *et al.*, 2020; Silva; Muniz, 2022).

A falta de atuação verificada em muitos trabalhos se relaciona com a ausência de estrutura que compete ao poder público municipal disponibilizar, como espaço para reuniões, transporte para a realização das visitas as escolas e capacitação. A carência desses recursos constitui barreiras e limitações para o desempenho das atividades do CAE (Lopes *et al.*, 2017; Lopes; Doula, 2019; Castro *et al.*, 2020). Em alguns casos foi verificada a ausência de conhecimento sobre o PNAE por membros de conselhos (Marques *et al.*, 2017). Já nos municípios paranaenses, Silva e Muniz (2022) destacaram a falta de transparência dos conselhos, o que dificulta a atuação participativa e promotora de uma gestão democrática do PNAE.

A inexistência de parecer técnico pode estar relacionada à falta de capacitação, identificada em pesquisa realizada com 37 conselheiros paraenses, em que 73% dos entrevistados declararam não ter recebido capacitação. Esse resultado pode implicar em dificuldades para elaboração de pareceres técnicos, prestação de contas, monitoramento da qualidade dos alimentos, acompanhamento de processo licitatório, bem como na incapacidade técnica para detectar irregularidades na execução dos recursos, o que pode ter algo em comum com o fato de 95% dos entrevistados terem afirmado não haver constatado irregularidades nas prestações de contas (Castro *et al.*, 2020; Lopes, Basso; Brum, 2019).

Em trabalho realizado em quatro municípios paulistas, dos quais dois estavam sendo investigados por corrupção em um esquema que ficou conhecido como “máfia da merenda”, Silva *et al.* (2017) constataram que mesmo com reiterados descumprimentos da legislação em relação à aplicação de 30% dos recursos do PNAE para aquisição de produtos alimentícios da agricultura familiar, as justificativas da entidade executora para tal fato não constavam no parecer do CAE, assim como não foram encontradas informações sobre as medidas tomadas em relação a essa ocorrência. Também observaram que os pareceres não forneciam elementos que associassem os municípios aos esquemas de corrupção, o que pode caracterizar omissão ou atuação insuficiente dos CAEs no acompanhamento e fiscalização do programa (Siqueira *et al.*, 2014).

Nestes termos, a falta de estrutura para a atuação dos CAEs afeta sua independência e autonomia em relação ao Poder Executivo municipal para realização de suas atribuições, e consequentemente, compromete o controle social quando não dispõem de lugar apropriado e nem de equipamentos necessários, tornando-os dependentes de empréstimos e da conveniência de outros órgãos, o que gera questionamentos acerca das políticas do PNAE estarem sendo, de fato, efetivadas (Lopes; Basso; Brum, 2019; Silva; Danelon, 2013; Lima; Oliveira; Guardacheski, 2016; Castro *et al.*, 2020). Dessa forma, os representantes dos conselhos são

agentes de suma importância para a reprodução social dos produtores rurais para o benefício alimentar e nutricional de alunos, sendo necessária a participação assídua dos seus membros (entre outros fatores) e cautela para que suas funções não sofram interferências de interesses, principalmente, políticos partidários (Silva; Hespanhol, 2020).

Alexandre *et al.*, (2016) observaram que em municípios onde o CAE teve papel atuante, com envolvimento dos conselheiros na construção dos planos de ação para resolução dos obstáculos, se constituiu em uma vantagem para proposição de estratégias mais assertivas e coerentes com a realidade local.

### 2.3.5 Nutrição PNAE

A alimentação escolar é considerada uma necessidade básica aos alunos durante sua permanência na escola, visando melhorar a capacidade de aprendizagem, formar bons hábitos alimentares e manter o aluno na escola. Portanto, deve suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais diárias dos alunos (Decker; Strack; Giovanoni, 2013). Dessa forma, o atendimento das necessidades nutricionais e o planejamento das refeições distribuídas nas escolas são fundamentais para complementar a ingestão de energia e nutrientes necessários para o crescimento e desenvolvimento (Pegolo; Silva, 2010). De acordo com Scarparo *et al.* (2010), ações em conjunto com a comunidade acadêmica (professores, estudantes e técnicos), promovem a reflexão, o estudo e as ações acerca da temática alimentação escolar e possibilitam a integração da sociedade e do Estado ao atuar com políticas públicas como o PNAE. Cabe ressaltar que o programa contempla a consolidação da alimentação enquanto direito humano fundamental conforme previsto na legislação brasileira, devendo levar em consideração que dimensões simbólicas são capazes de afetar o consumo da alimentação escolar (Paiva; Freitas; Santos, 2016).

Se observa a necessidade de levar em consideração as diferenças regionais e culturais para o preparo das refeições e incorporar novos produtos de acordo com a disponibilidade de alimentos em cada local, conforme a lista de produtos considerados básicos pelo FNDE. Por conseguinte, favorece maior variabilidade dos cardápios ao contemplar alimentos com fontes de proteínas, cálcio e fibras, todos em uma única refeição, sem elevar de forma altamente dispendiosa os custos da refeição (Dias *et al.*, 2012). Em alguns casos, o cardápio da alimentação escolar não é cumprido em sua totalidade, sofrendo alterações que podem comprometer o valor nutricional das refeições (Toledo *et al.*, 2012). Isso tem correlação com a problemática dos recursos repassados pelos governos federal, estadual e municipal como sendo

insuficientes para a elaboração de cardápios que atendam adequadamente as recomendações nutricionais diárias para crianças (Santos; Spínelli; Roncaglia, 2021).

O quantitativo de municípios brasileiros com nutricionistas cadastrados no SINUTRI/FNDE evoluiu no período de 2003 a 2011. Apesar dos muitos avanços na legislação do PNAE, observa-se ainda certa desigualdade na distribuição dos nutricionistas entre as regiões do Brasil, sendo a região Norte aquela com menor percentual de municípios cobertos por nutricionistas em 2011 (Chaves *et al.*, 2013). O número de nutricionistas abaixo do estipulado por lei dificulta a execução das atividades previstas em função da carência de responsáveis técnicos pela execução do programa (Santos *et al.*, 2019).

A elaboração de cardápios otimizados por meio de *softwares* é uma realidade que utiliza técnicas de inteligência artificial para elaborar cardápios nutricionais semanais para a alimentação escolar de forma rápida, automática e com menor custo. Isso facilita o trabalho do nutricionista, que depende de muito tempo para essa tarefa, já que ele necessita exercer outras funções de sua responsabilidade (Moreira *et al.*, 2017; Silva *et al.*, 2018). Cabe ressaltar a importância do planejamento adequado dos cardápios e a adoção de práticas de educação nutricional para melhorar a adequação das necessidades nutricionais dos estudantes (Silva *et al.*, 2019b; Sousa *et al.*, 2019; Santos *et al.*, 2019).

A condição corporal de alunos com casos de magreza, magreza severa e obesidade, sinaliza a necessidade de um planejamento para a execução de políticas públicas com vistas a proporcionar um estado nutricional adequado aos escolares do ensino fundamental (Augusto-Ruiz *et al.*, 2020). Considerando a importância de adequar a alimentação de acordo com as diferentes demandas nutricionais, também se faz necessário ter conhecimento sobre restrições alimentares de estudantes, como apontam Ramos *et al.* (2021). Os autores sinalizam a necessidade de implementar abordagens nutricionais que envolvam as crianças, famílias e a escola, a fim de proporcionar maior segurança aos pais em relação aos alimentos ofertados.

O PNAE avançou nas questões alimentares e nutricionais, tendo em vista a obrigatoriedade imposta pela Lei Federal nº 11.947/2009 e reforçada pela Resolução CD/FNDE nº 38/2009, em conjunto com a ampliação e o detalhamento sobre recomendações nutricionais e alimentares para o programa. A partir da referida lei, foram estipulados parâmetros para aquisição de alimentos processados, além da proibição de ultraprocessados como refrigerantes, sucos artificiais, embutidos, doces, entre outros (Taglietti; Teo, 2021; Canella *et al.*, 2022).

Assim, o nutricionista se configura como importante coordenador de ações para a educação alimentar e nutricional no ambiente escolar, sendo fundamental compreender sua

percepção quanto as atividades educativas sobre alimentação e nutrição desenvolvidas no âmbito do programa (Santos; Carvalho, 2021).

### 2.3.6 PNAE diante da Covid-19

Durante o acontecimento da pandemia da Covid-19, que resultou em suspensão das aulas presenciais, foram adotadas estratégias como distribuição de kits ou refeições para escolares. O objetivo foi, se possível: a) manter o caráter universal da política ou beneficiar estudantes das famílias elegíveis para receber o Auxílio Emergencial; b) ampliar o valor repassado pelo PNAE para os municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo e muito baixo; e c) manter e incentivar a aquisição de alimentos da agricultura familiar como forma de atenuar a insegurança alimentar dos estudantes (Trivellato *et al.*, 2019; Amorim; Ribeiro Junior; Bandoni, 2020; Silva *et al.*, 2021). Da mesma forma, Silva *et al.* (2020) reforçam a importância do PNAE como instrumento de garantia de segurança alimentar e nutricional e de resiliência social também no rural, em especial no contexto pandêmico. Se faz importante traçar estratégias de gestão de crises associadas às políticas públicas, além de novos marcos regulatórios para promover a sinergia PAA-PNAE (Zimmermann; Eleuterio; García, 2021).

Por falta de critério em cumprir com o PNAE, no período de suspensão de aulas presenciais o governo federal deu autonomia para governos locais e ao mesmo tempo permitiu diversas formas de distribuição dos alimentos, inclusive concessão de auxílio financeiro. Várias unidades da federação realizaram distribuição de alimentos e/ou repasse de recursos fazendo recorte social dos mais vulneráveis, o que contrariou princípios da universalidade e direito à alimentação como prevê o programa, além de caracterizar o retrocesso do assistencialismo que há décadas foi substituído pela universalidade e equidade. Nestes termos, a aquisição e distribuição de alimentos, durante a pandemia, deve seguir as recomendações do PNAE, anteriores e publicadas durante a pandemia (Sperandio; Morais, 2021).

## 2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo objetivou a elaboração de revisão sistemática de artigos relacionados ao PNAE e a agricultura familiar. O programa passou a ser vinculado à agricultura familiar a partir de 2009, com a promulgação da Lei nº 11.947/2009, que determinou a destinação de, no mínimo, 30% dos recursos para aquisições da agricultura familiar. Passados mais de onze anos, o atendimento dessa exigência ainda é um desafio para muitos municípios brasileiros. A

chamada pública, trazida pela referida lei em substituição ao processo licitatório, veio para simplificar o acesso.

Porém são muitos os entraves enfrentados pelos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, quilombolas e indígenas para acessarem o PNAE. Desde a dificuldade na relação com o poder público, passando pelas fragilidades em se organizar, falta de capacitação sobre o programa e as questões burocráticas que requerem conhecimento sobre o assunto, visto que a chamada reduz, mas não elimina a burocracia. A quantidade, diversidade e regularidade da produção também são apontadas como limitantes. Contudo, o programa foi concebido de forma a estimular a organização dos agricultores familiares e, por conseguinte, a produção local em relação a quantidade e diversidade, promovendo assim a segurança alimentar e proporcionando a produção de alimentos saudáveis para o fornecimento da alimentação escolar, viabilizando também melhoria da renda dos agricultores.

A forma de gerir os recursos também é um ponto importante para a execução dos recursos do PNAE. O município pode escolher se irá realizar gestão centralizada, descentralizada, semi-descentralizada ou terceirizada. Os investimentos em pessoal, equipamentos para armazenar alimentos irão depender dessa escolha e são de responsabilidade do gestor local. Além disso, o desempenho do programa depende da atuação da gestão em conhecer a produção familiar local, interagir e promover ações participativas com esses agricultores, bem como da atualização e capacitação dos responsáveis pela gestão local, como secretários, técnicos administrativos, nutricionistas e CAE.

O conselho de alimentação escolar tem papel de fiscalizar, deliberar e assessorar a execução do PNAE em relação as aquisições, armazenamento de alimentos, regularidade e qualidade da merenda e prestação de contas. Com essas atribuições e responsabilidades robustas, esse conselho necessita de um corpo de membros capacitados e com os devidos recursos necessários para a realização de suas atribuições. Entretanto, como a literatura observou, na maioria dos casos a realidade é bem diferente. Os CAEs, em geral, são pouco atuantes em razão da falta de capacitação e falta de estrutura para trabalharem, como espaço para reuniões e transporte para realização das visitas as escolas. Essa constatação coloca em xeque o efetivo papel de controle social atribuído ao conselho, enquanto instituto que representa a sociedade no acompanhamento, coordenação e fiscalização de uma política pública que visa fornecer alimentação saudável e de qualidade.

Faz parte das diretrizes do PNAE que a alimentação escolar, além de saudável, deve respeitar as diferenças regionais e culturais, com cardápios que considerem a disponibilidade de produtos locais. Os profissionais de nutrição são os responsáveis técnicos pela execução do

programa e a distribuição deles pelas regiões do Brasil ainda é muito desigual, sendo a região Norte a que apresentou menor percentual de municípios com nutricionistas. Mesmo que recursos tecnológicos de inteligência artificial já sejam utilizados para elaboração de cardápios, o que proporciona redução de tempo e custo para essa tarefa, as atribuições do nutricionista vão muito além disso; estão relacionadas a educação alimentar e nutricional, identificação da produção local e articulação com produtores familiares, entre outras para o planejamento alimentar escolar.

Durante a pandemia, na fase de suspensão das aulas presenciais, algumas formas de fornecimento da alimentação escolar foram adotadas. Verificou-se que alguns governantes descumpriram com as regras do programa no que se refere à universalidade da política pública, estabelecendo recorte social para distribuição de alimentos ou recursos.

Os estudos sobre o PNAE e agricultura familiar mostram alguns avanços e melhorias na execução da política, mas ainda revelam muitas dificuldades e barreiras a serem superadas para um desempenho satisfatório do cumprimento das determinações do programa.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, J. A.; CALIL, R. M. Análise e avaliação das especificações dos alimentos contidas em editais de chamadas públicas do PNAE. **Vigilância Sanitária em Debate**, Rio de Janeiro, RJ, v. 4, n. 2, p. 79-87, 2016.
- AIRES, S. G.; DIAS, L. N. S.; LAURINHO, I. S.; FRANCO, B. S. N. Agricultura familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar: Uma análise na perspectiva *top down*. **Cadernos de Gestão e Empreendedorismo**, v. 9, n. 2, p. 85-96, 2021.
- ALEXANDRE, V. P.; GOMES, L. O. F.; SILVA, S. U.; ALMEIDA, G. M.; MARTINS, K. A.; MONEGO, E. T.; SOUSA, L. M.; CAMPOS, M. R. H. Do campo à escola: compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar em Territórios da Cidadania de Goiás. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 23, p. 1049-1064, 2016.
- ALMEIDA, S. S. **O cotidiano da merenda escolar: análise da experiência em uma escola da Rede Pública Estadual de Ensino do município de Vitória de Santo Antão/PE**. Orientador: Marco Antônio Fidalgo Amorim. 2014, 60 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Humana e Meio Ambiente) Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE, 2014.
- AMORIM, A. L. B.; RIBEIRO JUNIOR, J. R. S.; BANDONI, D. H. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 54, n. 4, p. 1134-1145, 2020.
- ANDRADE, J. C.; ARAÚJO, M. A.; SANTOS, P. V. S. Estudo sobre aquisição de alimentos da agricultura familiar para o programa nacional de alimentação escolar: O caso dos municípios paraibanos. **Gestão e Sociedade**, v. 13, n. 36, p. 3062-3089, 2019.
- ANJOS, I. A.; LOPES FILHO, J. D.; HORTA, P. M. Factors associated with the purchase of family farming products for national school feeding program in Minas Gerais in 2017, Brazil. **Ciência Rural**, Santa Maria, RS, v. 52, n.4, e20200776, 2022.
- ANTONIOLLI, E.; CRISTOFOLI, M. S. A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios do norte do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, DF, v. 37, n. 3, p. 1346-1369, 2021.
- AUGUSTO-RUIZ, W.; AUGUSTO, M. M. M.; VOLKMER, A. M.; CASTANHEIRA, J. D.; LIMONS, B. M.; DUMITH, S. C.; PAULITSCH, R. G. Perfil nutricional de estudantes do ensino fundamental do município de Rio Grande, Brasil. **Saúde**, Santa Maria, RS, v. 46, n. 2, 2020.
- BASSO, D.; LOPES, I. D.; AMARAL, V. R. Reflexões sobre a operacionalização do PNAE nas Escolas Estaduais de Passo Fundo (RS). **REDES: Revista do Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, RS, v. 24, n. 1, p. 163-186, 2019.
- BASTOS, R. C.; EMMENDOERFER, M. L.; BIFANO, A. C. S.; LORETO, M. D. S. Programa Nacional de Alimentação Escolar no contexto do federalismo: Sob a ótica do gestor educacional. **Education Policy Analysis Archives**, Tempe, AZ, v. 27, n. 77, p. 77-77, 2019.

BONEZ, J. **Agricultura familiar melhora alimentação de alunos da rede pública. Ministério da cidadania.** Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. 2015. Disponível em: [http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/janeiro/agricultura-familiar-melhora-alimentacao-de-alunos-da-rede-publica\\_](http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/janeiro/agricultura-familiar-melhora-alimentacao-de-alunos-da-rede-publica_)

BORGES, L.V.; DE LORENZO, H. C.; RIBEIRO, M. L. Higiene e adequação no PNAE de Araraquara/SP: análise sob a perspectiva da gestão. **REDD–Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**, Limeira, SP, v. 11, n. 1, p. 44-58, 2019.

BRASIL. Lei no 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui norma para licitação e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 8269, 22 jun. 1993. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/banco-de-precos/legislacao/lei-no-8-666-de-21-de-junho-de-1993.pdf/view>. Acesso em: 10 dez. 2022.

CANELLA, D. S.; BANDEIRA, L.; OLIVEIRA, M. L.; CASTRO, S.; PEREIRA, A. S.; BANDONI, D. H.; CASTRO, I. R. R. Atualização dos parâmetros de aquisição do Programa Nacional de Alimentação Escolar com base no Guia Alimentar para a População Brasileira. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 37, 2022.

CASTRO, T. P. Determinações de uma política pública para a reprodução camponesa: a contribuição do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para a Associação Comunitária Rural Alvorada (Acra). **Revista IDeAS**, v. 12, n. 1, p. e018002-e018002, 2018.

CASTRO, H. A. S.; SILVA, E. J.; DIAS, L. N. S.; SCHIMITH, C. D. Desafios à atuação dos conselhos de alimentação escolar. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, Belém, PA, v. 9, n. 2, 2020.

CHAVES, L. G.; SANTANA, T. C. M.; GABRIEL, C. G.; VASCONCELOS, F. A. G. Reflexões sobre a atuação do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro. RJ, v. 18, n. 4, p. 917-926, 2013.

CHAVES, T. H. M.; MANESCHY, R. Q.; BARBOSA, W. L. R. A aquisição de Alimentos para a Alimentação Escolar em Marapanim-Pa. **Revista Agroecossistemas**, Belém, PA, v. 9, n. 1, p. 147-156, 2017.

COELHO, H. L. S.; SPÍNOLA, J. N. Diagnóstico Parcial do Potencial Produtivo de Beneficiários da Resex Tapajós-Arapiuns para Atendimento ao PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar). **Biodiversidade Brasileira-BioBrasil**, Brasília, DF, v. 12, n. 1, p. 277-287, 2022.

COSTA, B. A. L.; AMORIM JUNIOR, P. C. G.; SILVA, M. G. As cooperativas de agricultura familiar e o mercado de compras governamentais em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 53, n. 1, p. 109-126, 2015.

CRUZ, S. F.; ASSIS, T. R. P. Contribuições de três organizações para a comercialização da agricultura familiar no PNAE, no território sul litorâneo do Espírito Santo. **Interações**, Campo Grande, MS, v. 20, p. 737-752, 2019.

CRUZ, S. F.; ASSIS, T. R. P. A execução do PNAE em três municípios no território sul litorâneo do Espírito Santo. **Revista Campo-Território**, Uberlândia-MG, v. 16, n. 41, p. 69–92, 2021.

DECKER, M.; STRACK, M. H.; GIOVANONI, A. B. Avaliação da alimentação escolar oferecida aos alunos do ensino fundamental das escolas municipais em um município do Vale do Taquari-RS. **Revista Destaques Acadêmicos**, Lajeado, RS, v. 5, n. 3, 2013.

DIAS, L. C. G. D.; CINTRA, R. M. G. C.; SOUZA, J. T.; ARANHA, C. G. S.; Valor nutricional da alimentação escolar oferecida em uma rede municipal de ensino. **Revista Ciência em Extensão**, São Paulo, SP, v. 8, n. 2, p. 134-143, 2012.

EL TUGOZ, J.; BERTOLINI, G. R. F. Viabilidade financeira de alimentos orgânicos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar em Toledo, Paraná, Brasil. **Revista em Agronegócio e Meio Ambiente**, Maringá, PR, v. 9, n. 1, p. 117-134, 2016.

ELIAS, L. P.; BELIK, W.; CUNHA, M. P.; GUILHOTO, J. J. M. Impactos socioeconômicos do Programa Nacional de Alimentação Escolar na agricultura familiar de Santa Catarina. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 57, p. 215-233, 2019.

FERRO, L. L.; FIALHO, C. J.; MOREIRA, R. A. M.; BOYARSKI, D. R. S.; DOS SANTOS, D. J.; RODRIGUES, I. R.; MENEZES, M. Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE/UFT) no estado do Tocantins. **Extensio: Revista Eletrônica de Extensão**, Florianópolis, SC, v. 16, n. 32, p. 76-88, 2019.

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

GONÇALVES, D. T. R.; BACCARI, J. G. Desenvolvimento territorial e alimentação escolar: o consumo no Vale do Ribeira e no Pontal do Paranapanema-SP. **Geografia**, Rio Claro, SP, v. 43, n. 1, p. 173-184, 2018.

GREGOLIN, G. C.; GREGOLIN, M. R. P.; TRICHES, R. M.; ZONIN, W. J. Política pública e sustentabilidade: possibilidade de interface no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Emancipação**, Ponta Grossa - PR, v. 17, n. 2, p. 198–216, 2017.

HECKLER, D.; FIGUEREDO, O. A. T.; FERIGOLLO, D.; KIRSTEN, V. R. Diagnóstico qualitativo do Programa Nacional de Alimentação Escolar em oito municípios do Rio Grande do Sul. **Colóquio-Revista do Desenvolvimento Regional**, Taquara – RS, v. 14, n. 1, p. 11-26, 2017.

KRAEMER, C. F. B.; VILLELA, L. E.; VIANNA, M. A. Gestão e controle social no programa nacional de alimentação escolar: o caso no município de Paraty-RJ. **Revista NAU Social**, Salvador, BA, v. 10, n. 18, 2019.

KROTH, D. C.; ZONIN, V. J.; COLETTI, T.; SIMÕES, W.; VON DENTZ, E. 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 Catarinense. **Redes. Revista do Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 1, p. 138-162, 2019.

LIBERATI, A.; ALTMAN, D. G.; TETZLAFF, J.; MULROW, C.; GOTZSCHE, P. C.; IOANNIDIS, J. P. A.; CLARKE, M.; DEVEREAUX, P. J.; KLEIJNEN, J.; MOHER, D. The PRISMA statement for reporting systematic reviews and meta-analyses of studies that evaluate health care interventions: explanation and elaboration. **Plos Medicine**, v. 151, n. 4, p. 65-94, 2009.

LIMA, M. F.; OLIVEIRA, M. S.; GUARDACHESKI, A. P. Avanços e desafios no processo de implementação do programa nacional de alimentação escolar (PNAE) e o programa dinheiro direto na escola (PDDE). **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, v. 20, n. 2, p. 301-321, 2016.

LIMA, T. L. B.; OLIVEIRA, M. L. R. Implementação do Mercado Institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Patos de Minas-MG. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, RS, v. 18, n. 52, p. 159-177, 2020.

LOPES, B. J.; DOULA, S. M.; MARTINS, S.; DE PAULA, B. T. Análise das barreiras enfrentadas pelos Conselhos de Alimentação Escolar nas Regiões Nordeste e Sudeste brasileiras. **GIGAPP Estudios Working Papers**, Madri, Espanha, v. 4, n. 72-78, p. 417-434, 2017.

LOPES, I. D.; BASSO, D.; BRUM, A. L. Cadeias agroalimentares curtas e o mercado de alimentação escolar na rede municipal de Ijuí, RS. **Interações**, Campo Grande, MS, v. 20, p. 543-557, 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. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, RS, v. 17, n. 48, p. 175-192, 2019.

LOURENZANI, A. B. S.; CARDOSO, V. A. O Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Tupã e seus efeitos na agricultura familiar. **Formação**, Presidente Prudente – SP, v. 26, n. 48, 2019.

MACEDO, A. C.; MEIRA, B. C.; JUNIOR, E. C. A. L.; AGÁPTO, J. P.; BORSATTO, R. S. Os limites de políticas públicas voltadas para agricultura familiar em promover organização social: o caso do Assentamento 23 de maio. **Extensão Rural**, Santa Maria, RS, v. 24, n. 2, p. 102-117, 2017.

MACHADO, J. T. M.; BRATKOWSKI, G. R.; OLIVEIRA, L. D.; NASCIMENTO, E. R. M.; SILVA, V. L. Análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar e os problemas para a aquisição de produtos da agricultura familiar no Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, SP, v. 17, n. 1, p. 271-286, 2021.

MARQUES, A. C. C.; BARATA, A. J. S. S.; ALVES, R. R. Análise de fornecimento de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de São Gabriel-RS. **Ciência e Natura**, Santa Maria, RS, v.38 n.2, p. 906 –912, 2016.

MARQUES, P. E. M.; RETIÈRE, M. I. H.; ALMEIDA, N.; SANTOS, C. F. A participação da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar: estudo de casos em municípios paulistas da região administrativa de Campinas. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 24, n. 2, p. 101-112, 2017.

MEDEIROS, S. F.; ARANTES, E. C.; ROSA, J. S.; FERKO, G. P. S. O fortalecimento da agricultura familiar através do programa nacional de alimentação escolar na Coopercinco. **Revista de Administração de Roraima**, Boa Vista, RO, v. 6, n. 3, p. 662-681, 2016.

MONTEIRO, L. C.; JACOSKI, C. A.; POLI, O. L. Tecnologias e permanência de jovens na agricultura: uma análise dos agricultores familiares do Programa Nacional Alimentação Escolar

(PNAE). **Colóquio-Revista do Desenvolvimento Regional**, Taquara, RS, v. 17, n. 3, p. 115-137, 2020.

MOREIRA, R. P. C.; MARTINS, F. V. C.; WANNER, E. F. CardNutri: Um software de planejamento de cardápios nutricionais semanais para alimentação escolar aplicando inteligência artificial. **RECIIS - Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, RJ, v. 11, n. 4, 2017.

MOREIRA, I. R. J.; FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F.; MIRANDA, R. C. C.; ALVES JÚNIOR, A. Papéis e desafios das cooperativas da agricultura familiar no processo de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em cidades de Minas Gerais, Brasil. **Espacio Abierto: cuaderno venezolano de sociología**, Maracaibo, Venezuela, v. 30, n. 3, p. 196-227, 2021.

MOURA, J. T. V. Ambiente político e tecido social no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no território Mato Grande/RN. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, RJ, v. 1, n. 2, 189-210, 2014.

NERO, D. S. M.; GARCIA, R. P. M.; ALMASSY JUNIOR, A. A. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) a partir da sua gestão de descentralização. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, RJ, v. 31, n. 118, p. 1-23, 2022.

NOGUEIRA, R. M.; VILLAR, B. S.; BARONE, B.; LEONI, K. R.; GUIMARÃES, S. L. Q.; BEHRENS, J. H. Interpretação dos gestores da região de Campinas sobre a Alimentação Escolar. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 27, p. e020001-e020001, 2020.

OLIVEIRA, G. S.; LYRA, C. O.; OLIVEIRA, A. G. R. C.; FERREIRA, M. A. F. Redução do déficit de estatura e a compra de alimentos da agricultura familiar para alimentação escolar no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, RJ, v. 39, p. 1-19, e0189, 2022.

PAIVA, J. B.; FREITAS, M. C. S.; SANTOS, L. A. S. Significados da alimentação escolar segundo alunos atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, RJ, v. 21, n. 8, p. 2507-2516, 2016.

PARIZOTTO, J.; BREITENBACH, R. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e os hábitos alimentares: o que revela a produção científica da última década? **Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento**, Belém, PA, v. 15, n. 1, p. 35-56, 2021.

PAULI, R. I. P.; SCHULZ, J. R. S.; ZAJONZ, B. T. Aportes institucionais na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas escolas estaduais do município de Santa Maria-RS. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, Campina Grande, PB, v. 36, n. 2, p. 96-110, 2016.

PAULI, R. I. P.; STEIDNORFF, K.; OLIVEIRA, S. V.; MARINHO, L. S. A Operacionalização do Programa Nacional De Alimentação Escolar nas Escolas Municipais de Santa Maria (RS). **Redes. Revista do Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, RS, v. 25, n. 3, p. 1371-1395, 2020.

PAULI, R. I. P.; SCHULZ, J. R. S.; ZAJONZ, B. T. O desenvolvimento do PNAE nas escolas públicas do município de Santa Maria/RS. **Revibec: Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**, Rio de Janeiro, RJ, v. 33, n. 1, p. 1-17, 2020.

PEGOLO, G. E.; SILVA, M. V. Consumo de energia e nutrientes e a adesão ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) por escolares de um município paulista. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 17, n. 2, p. 50-62, 2010.

PORRUA, P.; KAZAMA, D. C. S.; GABRIEL, C. G.; ROCKENBACH, G.; CALVO, M. C. M.; MACHADO, P. O.; WEISS, J. N. Avaliação da Gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar sob a ótica do fomento da agricultura familiar. **Cadernos Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, RJ, v. 28, n. 3, p. 426-437, 2020.

PÔVOA, P.; VINHA, V. Aplicando os designs principles de Elinor Ostrom à constituição de mercados para produtos da sociobiodiversidade: O caso dos quilombolas de Oriximiná/PA. **Revibec: Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**, Rio de Janeiro, RJ, v. 30, n. 1, p. 160-179, 2019.

PROCÓPIO, F. C.; OLIVEIRA, J. T. A.; BORSATTO, R. S. As dificuldades para a participação de assentamentos rurais no programa nacional de alimentação escolar (PNAE): o caso de Itapeva-SP. **Retratos de Assentamentos**, Araraquara, SP v. 18, n. 1, p. 361-383, 2015.

RAMOS, M. S.; MANESCHY, R. Q.; QUEIROZ, J. F.; MARIA DE NAZARÉ CAETANA MARQUES, M. N. C.; CHAVES, T H M. Produtos da agricultura familiar na alimentação escolar do município de Curuçá-PA: Desafios e perspectivas. **Revista Agroecossistemas**, Belém, PA, v. 9, n. 1, p. 131-146, 2017.

RAMOS, B. F.; SILVA, B. A. F.; PEREIRA, M. M.; VITA, D. A.; FONSECA, G. K.; SOARES, W. D Reações adversas a alimentos e aceitabilidade do cardápio escolar por crianças assistidas pelo programa nacional de alimentação escolar–PNAE. **Revista Univap**, São José dos Campos, SP, v. 27, n. 55, 2021.

SANTOS, S. R.; COSTA, M. B. S.; BANDEIRA, G. T. P. As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE). **Revista de Salud Pública**, São Paulo, SP, v. 18, n. 2, p. 311-320, 2016.

SANTOS, D. J.; FIALHO, C. J.; MOREIRA, R. A. M.; FERRO, L. L. Monitoramento das atribuições de nutricionistas do programa nacional de alimentação escolar em municípios do Tocantins. **Revista Extensão em Foco**, Palotina, PR, n. 19, p. 33-49, 2019.

SANTOS, J. M.; ARAÚJO, H. F. Processo de aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar no Município de Breves-PA. **Research, Society and Development**, Vargem Grande Paulista, SP, v. 10, n. 15, p. e316101522649-e316101522649, 2021.

SANTOS, M. F. B.; SPÍNELLI, M. G. N.; RONCAGLIA, L. P. Avaliação da composição de cardápios de escolas públicas do município de São Paulo utilizando o índice de qualidade da Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional e o método de análise qualitativa das preparações do cardápio. **DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde**, Rio de Janeiro, RJ, v. 16, p. 57468, 2021.

SANTOS, P. S. O.; CARVALHO, V. C. H. S. Percepção dos nutricionistas do Programa Nacional de Alimentação Escolar sobre educação alimentar e nutricional. **DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde**, Rio de Janeiro, v. 16, p. 51296, 2021.

SARAIVA, E. B.; SILVA, A. P. F.; SOUSA, A. A.; CERQUEIRA, G. F.; CHAGAS, C. M. S.; TORAL, N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, RJ, v. 18, n. 4, p. 927-935, 2013.

SCARPARO, A. L. S.; MOULIN, C. C.; RUIZ, E. F.; SCHUCH, I.; ARAÚJO, J. S.; SOUZA, M.; FERNANDES, P. F.; BALDASSO, P. L.; ROCHA, P. B.; BOSA, V. L.; OLIVEIRA, A. B. A. Ações do centro colaborador em alimentação e nutrição do escolar da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Revista HCPA**, Porto Alegre, RS, v. 30, n. 3, p. 302-305, 2010.

SCHWARTZMAN, F.; MORA, R. C. A.; BOGUS, C. M.; VILLAR, B. S. É preciso seguir com as compras diretas da agricultura familiar local pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 33, n. 12 suppl 3, p. e00141517, 2017.

SILVA, M. V.; DANELON, M. S. Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs): análise dos pareceres conclusivos sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 20, n. 1, p. 122-135, 2013.

SILVA, M. G.; DIAS, M. M.; AMORIM JUNIOR, P. C. G. Mudanças organizacionais em empreendimentos de agricultura familiar a partir do acesso ao Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 53, n. 2, p. 289-304, 2015.

SILVA, D. W.; GEHLEN, I.; SCHULTZ, G. Agricultura familiar, políticas públicas e cidadania: conexões construídas a partir da operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **REDES: Revista do Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, RS, v. 21, n. 3, p. 121-145, 2016.

SILVA, E. M.; ARAGÃO, P. C. M.; PEDELHES, M. O.; MAGALHÃES, I. L. A.; COSTA, A. J. B. Programa nacional de alimentação escolar: uma análise da prestação de contas de municípios da Região Metropolitana de São Paulo. **RACE: Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, Joaçaba, SC, v. 16, n. Ed. Especial, p. 43-72, 2017.

SILVA, S. U.; MONEGO, E. T.; SOUSA, L. M.; ALMEIDA, G. M.; As ações de educação alimentar e nutricional e o nutricionista no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, RJ, v. 23, n. 8, p. 2671-2681, 2018.

SILVA, M. A.; MILAGRES, L. C.; CASTRO, A. P. P.; FILGUEIRAS, M. S.; NARUNA PEREIRA ROCHA, N. P.; HERMSDORFF, H. H. M.; GIANA ZARBATO LONGO, G. Z.; NOVAES, J. F. O consumo de produtos ultraprocessados está associado ao melhor nível socioeconômico das famílias das crianças. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, RJ, v. 24, n. 11, p. 4053-4060, 2019a.

SILVA, M. C.; LOPES, J. C. C.; MELO E SOUZA, K. J. L.; PINTO, N. A. V. D.; MONTEIRO, M. R. P. Avaliação da adequação nutricional e resto ingestão em uma unidade de alimentação e nutrição na região de Belo Horizonte/MG. **Percursos Acadêmicos**, Belo Horizonte, MG, v. 9, n. 17, p. 51-67, 2019b.

SILVA, E. R. F.; HESPANHOL, R. A. M. Os conselhos municipais e as políticas públicas nos municípios de Mirante do Paranapanema e Rosana (SP). **Revista Campo-Território**, Uberlândia, MG, v. 15, n. 35, p. 399-427, 2020.

SILVA, L. H.; MEDEIROS, M.; TAVARES, F.B.; DIAS, I. A.; FRAZÃO, A.G.F. PNAE em tempos de pandemia: desafios e potencialidades para sua operacionalização no contexto amazônico. **Mundo Amazônico**, v. 11, n. 2, p. 17-36, 2020.

SILVA, R. T. O., ROSAS, C. S., SILVA, J. B. S., NOGUEIRA, G. K. B., ROCHA, N. M. F., NEVES, R. A. M., PINHEIRO, L. G. B. Alimentação escolar em tempos de COVID-19: o papel do centro colaborador em alimentação e nutrição no estado do Rio Grande do Norte. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 28, p. e021004-e021004, 2021.

SILVA, C. L., MUNIZ, D. M. Controle social no Programa Nacional de Alimentação Escolar: limites e potencialidades da atuação dos Conselhos no Paraná. **Interações**, Campo Grande, MS, v. 23, n. 2, p. 473-488, 2022.

SIQUEIRA, R. L., COTTA, R. M. M., RIBEIRO, R. C. L., SPERANDIO, N., PRIORE, S. E. Análise da incorporação da perspectiva do direito humano à alimentação adequada no desenho institucional do programa nacional de alimentação escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, RJ, v. 19, n.1, p. 301-310, 2014.

SOUSA, L. M.; MARTINS, K. A.; SOUZA, B. G. A.; WEISS, V. P. A., MARQUES, T. P., OLIVEIRA, G. A. L. Atuação do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar em municípios goianos. **Revista da Associação Brasileira de Nutrição-RASBRAN**, São Paulo, SP, v. 10, n. 1, p. 66-71, 2019.

SOUZA-ESQUERDO, V. F., BERGAMASCO, S. M. P. P. 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**, Brasília, DF, v. 52, p. 205-222, 2014.

SOUZA, R. M.; ALMEIDA, L. M. M. C. Análise das efetividades sociais do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios goianos: inclusão social e formas espúrias. **Fronteiras: Journal of Social, Technological and Environmental Science**, Anápolis, GO, v. 6, n. 4, p. 162-180, 2017.

SOUZA, A. A.; BEZERRA, O. M. P. A. Perfil Socioeconômico e de Consumo Alimentar de Agricultores Familiares do Espírito Santo e Minas Gerais. **Health and Biosciences**, São Mateus, ES, v. 2, n. 2, p. 82-100, 2021.

SPERANDIO, N., MORAIS, D. C. Alimentação escolar no contexto de pandemia: a ressignificação e o protagonismo do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 28, p. e021006-e021006, 2021.

SZINWELSKI, N. K., TEO, C. R. P. A., GALLINA, L. S., GRAHL, F., FILIPPI, C. Implicações do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na renda e organização de agricultores familiares. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 5, n. 3, 2015.

TAGLIETTI, R. L.; TEO, C. R. P. A. Recomendações alimentares e nutricionais para o Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise da história recente. **DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde**, Rio de Janeiro, RJ, v. 16, p. 52101, 2021.

TASCA, E.; DEGGERONE, Z. A.; PARIS, C. A. Agricultura familiar e alimentação escolar: análise da dinâmica do PNAE no território do Alto Uruguai-RS. **Grifos**, Chapecó, SC v. 29, n. 50, p. 103-125, 2020.

TOLEDO, L. A. F.; COSTA, R. H. M.; PIRES, L. H. Z.; BISSOLI, M. C. Avaliação e Comparação do Cumprimento dos Cardápios da Merenda Escolar em uma Escola da Rede Pública Municipal de Ensino. **Revista Ciências em Saúde**, Itajubá, MG, v. 2, n. 4, p. 15-22, 2012.

TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. *In*: GRISA, C., SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: EdUFRGS, 2015. p. 181-200.

TRIVELLATO, P. T.; PRIORE, S. E.; FRANCESCHINI, S. C. C.; SANTOS, R. H. S.; COSTA, B. A. L. Food and nutrition (in) security in families of farmers who supply the National School Feeding Program. **Revista de Nutrição**, Campinas, SP, v. 32, e180247, 2019.

TROIAN, A.; BREINTENBACH, R. O Programa Nacional de Alimentação Escolar em Santana do Livramento (RS): Desafios para a Adequação à Lei dos 30%. **Redes. Revista do Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, RS, v. 25, n. 2, p. 570-589, 2020.

VILELA, K. F.; FREITAS, A. F.; BARBOSA, R. A.; SALGADO, R. J. S. F. Implementation of the national school nourishment program in the Brazilian Federal institution of Education of Bahia State. **Ciência Rural**, Santa Maria, RS, v. 49, n. 9, e20190105, 2019.

VILELA, K. F.; FREITAS, A. F.; BRAGA, G. B.; BARBOSA, R. A.; VIEIRA, J. P. L. O Programa Nacional de Alimentação Escolar no Instituto Federal Baiano: uma abordagem relacional do processo de implementação. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 60, 2021.

ZIMMERMANN, S. A.; ELEUTERIO, A. A.; GARCÍA, A. L. P. Desafíos y respuestas en la coordinación de políticas alimentarias en Brasil durante la pandemia de COVID-19. **Revista de Estudios Sociales**, n. 78, p. 110-126, 2021.

### **3. EVOLUÇÃO E DESEMPENHO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE NO ESTADO DO PARÁ NO PERÍODO DE 2011 A 2019**

#### **RESUMO**

A Lei nº 11. 947/09, que estabelece o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), trouxe importantes avanços, sobretudo no que se refere ao estímulo da produção familiar com o estabelecimento da exigência de no mínimo de 30% para aquisições de alimentos da agricultura familiar com recursos do programa. O estado do Pará tem uma significativa participação da agricultura familiar na produção do estado, representando 38,6% do valor da produção agropecuária e 85% dos estabelecimentos, segundo o censo Agropecuário IBGE de 2017. O artigo tem como objetivo analisar o desempenho da aplicação dos recursos do PNAE nas mesorregiões paraenses no período de 2011 a 2019. Foi utilizada a abordagem qualitativa, com a utilização de método descritivo, e quantitativa, com o emprego de estatística descritiva e regressão simples para análise do número de alunos e escolas atendidos e os valores repassados por mesorregião e destinados para aquisição da agricultura familiar, a partir de informações obtidas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os resultados mostram que houve redução do número de escolas e matrículas de escolas públicas, bem como estagnação dos valores repassados no período. As mesorregiões com maior PIB não necessariamente foram as que mais aplicaram os recursos do PNAE nas aquisições da agricultura familiar. Um resultado positivo foi o aumento dessas aquisições, levando ao alcance do percentual de 30% por todas as mesorregiões paraenses no último ano analisado.

**Palavras-chave:** agricultura familiar; alimentação escolar; segurança alimentar.

#### **ABSTRACT**

Law nº 11.947/09, which establishes the National School Feeding Program (PNAE), brought important advances, especially regarding stimulating family production with the establishment of a requirement of at least 30% for food purchases of family farming with program resources. The state of Pará has a significant share of family farming in the production of the state, representing 38.6% of the value of agricultural production and 85% of establishments, according to the 2017 IBGE Agricultural Census. The article aims to analyze the performance of the application of PNAE resources in the Pará mesoregions from 2011 to 2019. A qualitative approach was used, with the use of a descriptive method, and a quantitative approach, with the use of descriptive statistics and simple regression to analysis of the number of students and schools served and the values transferred by mesoregion and destined for the acquisition of family farming, based on information obtained from the National Education Development Fund (FNDE), the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira (Inep) and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). The results show that there was a reduction in the number of schools and enrollments in public schools, as well as a stagnation of the values passed on in the period. The mesoregions with the highest GDP were not necessarily the ones that most invested PNAE resources in purchases from family farming. A positive result was the increase in these acquisitions, leading to the achievement of the percentage of 30% by all the mesoregions of Pará in the last year analyzed.

**Keywords:** family farming; school feeding; food security.

### 3.1 INTRODUÇÃO

A vinculação legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com a agricultura familiar, garantida pela Lei nº 11.947/2009, foi um marco das políticas públicas de segurança alimentar no Brasil e possibilitou a ampliação de mercados institucionais para agricultores familiares (Schwartzman *et al.*, 2017), permitindo a adoção de chamadas públicas e estabelecendo que os entes executores do programa devem adquirir, no mínimo, 30% de alimentos da agricultura familiar (Brasil, 2009).

A origem do programa data da década de 1940, mas somente em 1979 recebeu a denominação atual. A partir da Constituição de 1988, o PNAE passou a atender todos os alunos do fundamental, como um programa de suplementação alimentar oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais. Até 1993, a execução era centralizada, mas a partir de 1994 os recursos são descentralizados e a execução passa a ser realizada pelos entes mediante convênio. Com a Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, sob gestão do Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE), os repasses passam a acontecer de forma direta, sem necessidade de convênio (Brasil, 2021).

Desde suas origens, o programa esteve atrelado às ações de combate à fome, mas somente a partir de 2003, no primeiro governo Lula, um conjunto de políticas, incluindo o PNAE, foram utilizados na Estratégia Fome Zero (Peixinho, 2013), que obteve sucesso a partir de 2012, quando o país conseguiu sair do mapa da fome. No entanto, a partir de 2016 o Brasil retrocedeu na condução de políticas públicas voltadas à segurança alimentar, ao mesmo tempo em que se agravava a crise econômica, o desemprego (Moura; Arana; Uliana, 2021) e o surgimento da crise pandêmica, o que resultou na volta da fome ao país.

Em 2018, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontou que 13,5 milhões de pessoas estavam na extrema pobreza (IBGE, 2019). Em 2022 esse número aumentou, conforme relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) em que consta que diferentes estimativas calcularam que 15 a 33 milhões de pessoas passaram fome em 2022 e, aproximadamente, 125 milhões enfrentaram algum nível de insegurança alimentar (ONU, 2023). Destas, a população de crianças e jovens de até 17 anos foi a mais afetada, como mostrou estudo elaborado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) com base nas informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) de 2019. Cerca de 32 milhões de crianças e adolescentes se encontravam em situação de privação, representando 63,1% da população dessa faixa etária, e o maior impacto ocorreu nas regiões Norte e Nordeste, entre negros e indígenas (UNICEF, 2023).

Nesse panorama, se torna urgente a prioridade de políticas públicas que garantam os direitos básicos (UNICEF, 2023), incluindo aquelas voltadas para a segurança alimentar. Com base nisso, o PNAE é parte essencial na solução desse problema por ser um programa que não se resume a promoção da alimentação escolar, mas que também pode promover o desenvolvimento local em razão de sua vinculação com a agricultura familiar, conforme determina a lei.

A agricultura familiar é reconhecida mundialmente por sua importância na produção de alimentos, sendo que em 2021 as propriedades de pequenos produtores<sup>4</sup> ocuparam 12% de todas as terras agrícolas, produzindo cerca de 35 % dos alimentos do mundo. Em 2014 eram 570 milhões de fazendas familiares no mundo. Em 2021 esse número passou para 608 milhões, dos quais 70% ocupavam apenas 7% das terras agricultáveis, medindo menos um hectare. As fazendas familiares ocupam cerca de 70% a 80% das terras agrícolas do planeta, produzindo 80% dos alimentos em termos de valor (FAO, 2021).

No Brasil, o Censo Agropecuário de 2017 apontou que 77% dos estabelecimentos agropecuários são de agricultores familiares, representando 23% da área total de estabelecimentos e de valor da produção (IBGE, 2019a). Segundo o Censo Agropecuário de 2017, no estado do Pará esse percentual do valor da produção chega a 38,6%. O Censo também mostrou uma significativa participação do número de estabelecimentos de agricultores familiares, atingindo 85% dos estabelecimentos agropecuários, sendo responsável por 80% da mão de obra ocupada. Por outro lado, a participação desses agricultores em relação a área ocupada pelo número total de estabelecimentos é de apenas 30%, indicando alta concentração de terras (IBGE, 2019a).

Esses resultados do Censo de 2017 para o Pará são importantes na execução do PNAE no que se refere às exigências legais relacionadas ao vínculo com a agricultura familiar. Deste modo, esse trabalho tem como objetivo analisar o desempenho das transferências do PNAE para as escolas públicas das mesorregiões paraenses no período de 2011 a 2019. A relevância do trabalho está em compreender a performance da execução do PNAE nas mesorregiões paraenses em relação ao cumprimento das aplicações nas aquisições da agricultura familiar, com a finalidade de levantar uma discussão sobre o assunto e, ao mesmo tempo, reflexões sobre propostas de ajuste da política.

---

<sup>4</sup> Pequenos agricultores e fazendas familiares não são tratados como sinônimos pelo estudo da FAO. Assim, fazenda familiar não é sinônimo de agricultura familiar. A maioria das fazendas familiares são pequenas, mas existem grandes fazendas também (FAO, 2021).

### *3.1.1 As políticas públicas e o PNAE*

As políticas públicas resultam de decisões de Estado para dar soluções aos problemas ou promover objetivos comuns e desejados pela sociedade (Jannuzzi, 2016), são originadas da atividade política e, portanto, dependem da correlação de forças das diferentes estruturas de poder (Villanueva, 1992; Dias; Matos, 2012). São viabilizadas por meio de leis, regulamentações, agendas de governo e executadas por meio dos programas sociais (Jannuzzi, 2016).

No Brasil, os esforços do Estado para a promoção do direito humano à saúde e alimentação culminaram com a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, aprovada em 1999 e atualizada pela portaria nº 2.715, de 17 de novembro de 2011. Essa atualização incorporou a alimentação como um direito social por meio da Emenda Constitucional nº 64 de 2010, bem como as mudanças dadas pela Lei nº 11.346/2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e trouxe nova abordagem no combate à fome, assegurando o direito humano à alimentação adequada e saudável (Brasil, 2006; Brasil, 2013).

A garantia da alimentação como um direito, a partir da EC nº 64/2010, deu outro significado para as políticas de segurança alimentar, até então vinculadas ao assistencialismo – de caráter histórico, herdadas de regimes, autoritárias, centralizadoras e concentradoras de renda – que conferia às políticas de segurança alimentar e nutricional um papel assistencialista e compensatório, funcionando como caridade. Com a mudança, indivíduos que tinham dificuldade em acessar alimentação adequada, passam a ser sujeitos que têm direito garantidos pela Constituição Federal, cabendo responsabilidade do governo pelo descumprimento da obrigação (Leão, 2013). Essa nova abordagem de alimentação como direito abrange toda a política de segurança alimentar e nutricional, incluindo o PNAE.

O PNAE é um instrumento de política pública de enorme relevância social e econômica em um país com enormes desigualdades como o Brasil. Teve importante papel na redução da insegurança alimentar e fome no início da década de 2010 (MEC, 2012). No contexto atual de crises econômica e pandêmica, quando a fome volta a ser um problema, torna-se muito necessário. Do lado econômico, o programa incentiva maior oferta de alimentos junto ao segmento da agricultura familiar, promovendo ocupação no campo e estímulo à economia local. O caráter multidisciplinar do programa envolve áreas da saúde, agricultura, meio ambiente e assistência social, o que lhe dá grande potencial de retornos sociais como resultado do programa (Kroth; Geremia; Mussio, 2020).

A partir da Lei nº 9.947/2009, o PNAE agregou importante incentivo para agricultura familiar, quando passou a vincular as aquisições do programa à compra de alimentos da

agricultura familiar para merenda escolar. Avançou na incorporação da sustentabilidade e alimentação saudável em suas diretrizes, estabelecendo orientação sobre o respeito aos hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, condizentes com a diversificação agrícola da região (Brasil, 2021). Deste modo, o PNAE colaborou para o reconhecimento da importância da produção local com a promoção de atributos que passam a ser associados à agricultura familiar, como a artesanidade, cultura e tradição (Grisa; Schneider, 2014).

Estados e municípios recebem os recursos para a alimentação escolar da educação pública do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação. O FNDE tem competências normativas, de fiscalização da aplicação dos recursos e é responsável pela cooperação técnica, acompanhamento e coordenação do programa (FNDE, 2023).

### **3.2 MATERIAL E MÉTODOS**

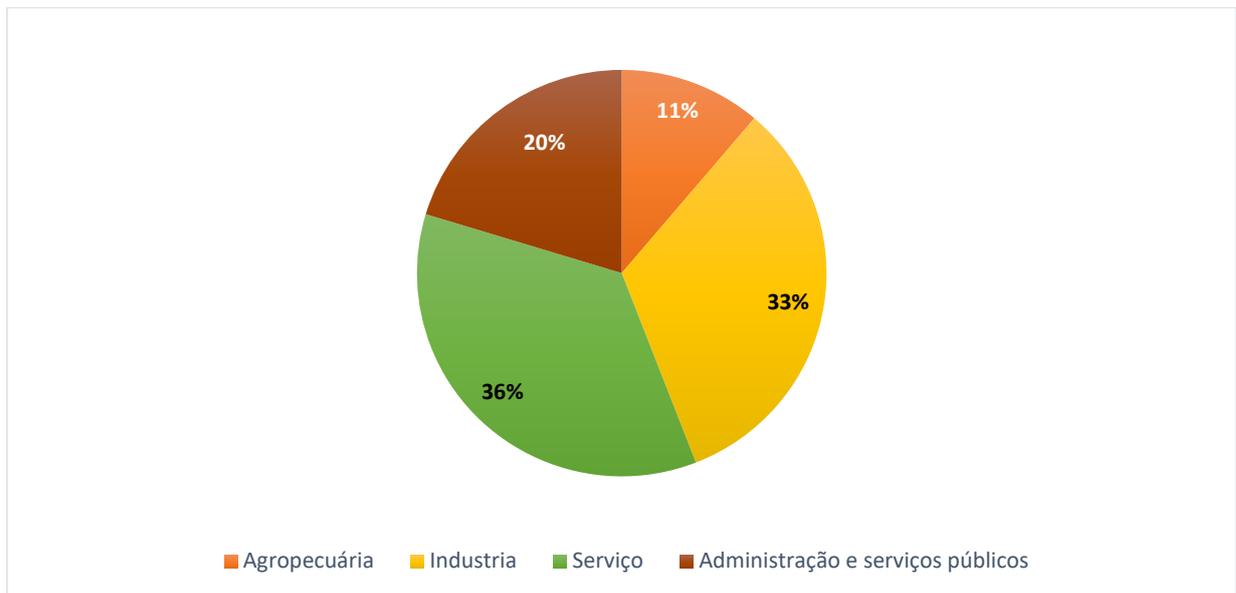
Para analisar o desempenho da aplicação dos recursos do PNAE nas mesorregiões paraenses no período de 2011 a 2019, foi realizada uma breve caracterização dos referidos recortes geográficos em relação aos aspectos socioeconômicos e tratamento dos dados e informações descritos a seguir.

#### *3.2.1 Área de estudo*

O estado do Pará tem 144 municípios, abrangendo uma área que totaliza 1.245.870,704km<sup>2</sup>. De acordo com a prévia do Censo de 2022, o estado tem população total de 8,4 milhões de habitantes, resultando em uma densidade demográfica de 6,8 hab./km<sup>2</sup>, maior que da Região Norte (4,6) e bem menor que a do Brasil (24,4), números que apresentaram crescimento de 11% em relação ao Censo de 2010. Em 2019 o estado tinha 10.757 escolas de educação básica, 90% delas públicas, com 2,3 milhões alunos matriculados (INEP, 2020).

A economia do estado é voltada para extração de minérios, como ferro, manganês, ouro e bauxita, contabilizados na atividade “Indústria”, que representou, em média, o valor percentual de 36% na formação do Produto Interno Bruto (PIB) do estado, incluindo os resultados da produção das hidrelétricas, entre as quais, as duas maiores do estado, Tucuruí e Belo Monte, como mostra a Figura 1. A segunda maior contribuição veio do setor de serviços, representando 33% do PIB, que teve uma taxa de crescimento de 7,2% ao ano entre 2011 e 2019, alcançando, em termos absolutos, o valor de R\$ 162,1 milhões em 2019.

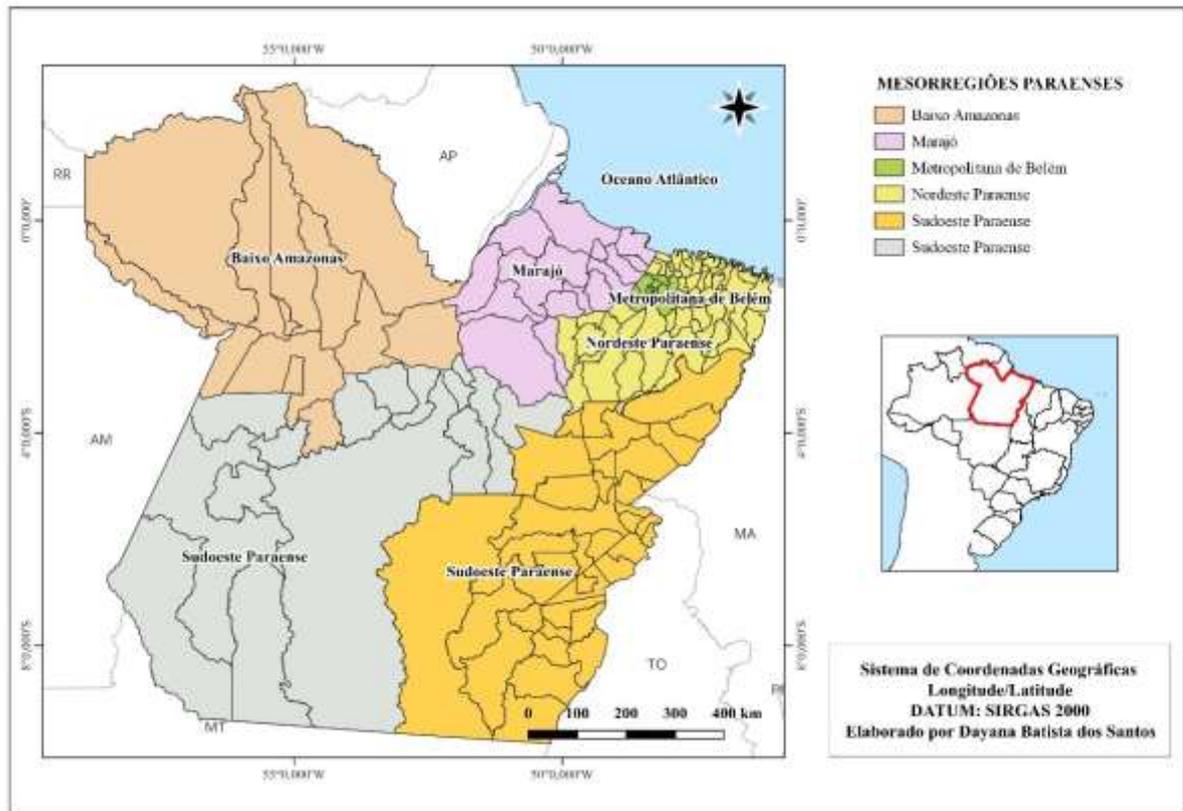
**Figura 1** – Composição do Produto Interno Bruto do estado do Pará por atividade, em média percentual, no período 2011 a 2019



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2023).

Para efeito deste trabalho, foram consideradas as subdivisões em mesorregiões paraenses do IBGE: Baixo Amazonas, Marajó, Metropolitana de Belém, Nordeste Paraense, Sudeste Paraense e Sudoeste Paraense (Mapa 1). A composição do PIB de cada mesorregião demonstra as diferenças entre elas. As mesorregiões Sudeste e Sudoeste Paraense concentram grande parte da exploração mineral e as duas grandes hidrelétricas do estado, em razão disso, essas atividades têm contribuição importante em seus respectivos PIB. A atividade industrial da mesorregião Sudeste Paraense contribuiu, em média, com 54% no PIB, e da Sudoeste com 30%. Para ambas, o setor de serviço teve a segunda maior participação, que pode estar relacionado aos serviços de apoio a indústria e expansão urbana, como observou Santos (2017) em estudo sobre a mesorregião Sudeste.

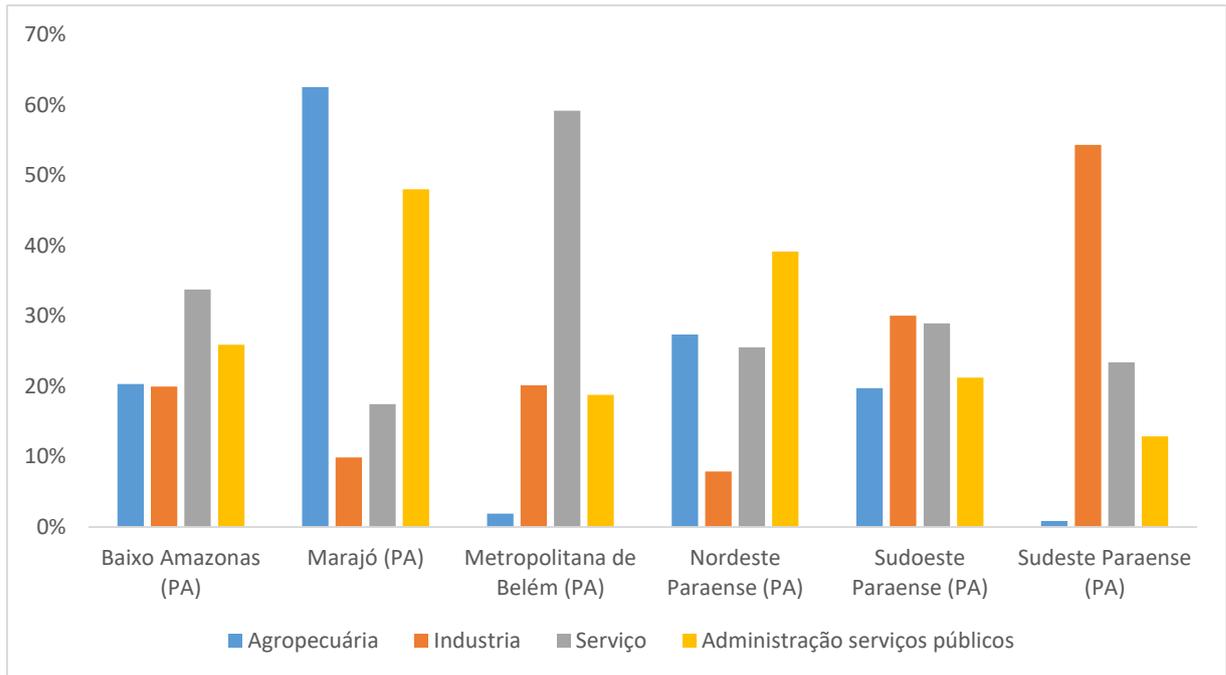
**Mapa 1** – Mesorregiões paraenses



Fonte: Elaborado por Dayana Batista dos Campos a partir de DATUM SIRGAS 2000 (2023).

Nas mesorregiões Metropolitana de Belém e Baixo Amazonas, os serviços ocuparam maior participação no PIB, em média, 59% e 34%, respectivamente. No caso da primeira, pode estar relacionado às demandas urbanas da região que abriga a capital do estado. Já em relação à segunda, pode estar ligado ao serviço de apoio à indústria, considerando a exploração de bauxita em Juruti e Oriximiná.

**Figura 2** – Composição do Produto Interno Bruto por atividade das mesorregiões paraenses, em média percentual, no período 2011 a 2019



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2023).

A atividade agropecuária se destacou com maior participação na mesorregião Marajó, representando, em média, 63% do produto gerado no período. A segunda maior atividade que compôs o PIB da mesorregião foi a de Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social, com participação média de 48% (IBGE, 2022a).

A mesorregião Nordeste Paraense apresentou PIB com maior participação da atividade Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social, com 39%, seguida do setor agropecuário representando, em média, 27% do PIB durante o período analisado. O setor de serviços também teve participação importante adicionando 23%, em média (IBGE, 2022a).

Quando outros indicadores são analisados – como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>5</sup> e o índice de Gini<sup>6</sup>, que mede concentração de renda – possibilitam uma abordagem mais ampla e podem apontar o nível de desenvolvimento, bem-estar, melhoria e distribuição de renda da população. O IDH do Pará, apesar de ter aumentado de 0,646 em 2010 para 0,690 em 2021, continuou na mesma faixa de classificação do índice, nível médio (PNUD, 2022). Em relação ao índice de Gini do PIB, foi verificado o crescimento de 0,701 em 2016, menor índice do período, para 0,732 em 2019, indicando que houve aumento da concentração de renda (IBGE, 2022a).

<sup>5</sup> Mesorregião Nordeste paraense IDH: 0,569; Sudoeste Paraense; IDH: 0,581. Faixas de Classificação de desenvolvimento humano: “muito alto” 0,800 - 1,000. “alto” 0,700 - 0,799. “médio” 0,600 - 0,699. “baixo” 0,500 - 0,599. “muito baixo” 0,000 - 0,499.

<sup>6</sup> O índice de Gini mede o grau de concentração de uma distribuição, cujo valor varia de 0 (zero) - a perfeita igualdade - até 1 (um) - a desigualdade máxima.

Analisando o IDH por mesorregião constatou-se que a Metropolitana de Belém e Sudeste Paraense, apresentaram média do IDH classificado como “médio” (0,653 e 0,604) e as demais ficaram na faixa de “baixo” IDH (PNUD, 2022).

Mesmo com os valores do IDH municipal estando muito desatualizados (o último foi atualizado em 2010), o valor do IDH do Pará de 2021 indica que não ocorreu nenhuma mudança expressiva, o que revela não haver reflexos significativos das riquezas geradas pelo estado no nível de desenvolvimento e na melhoria de vida da população. Além disso, o aumento do índice de Gini indica que a pobreza cresceu.

### 3.2.2 Método

O trabalho foi elaborado com base em dados secundários, por meio de abordagem qualitativa, com a utilização de método descritivo, e quantitativa, com o emprego de estatística descritiva e regressão linear simples, para análise do número de alunos e escolas atendidas e os valores repassados por mesorregião e destinados para aquisição da agricultura familiar, a partir de informações obtidas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

As taxas de crescimento foram calculadas por meio de regressão linear simples, utilizando o modelo log-linear:

$$Y_i = a + bT_i + \varepsilon_i$$

Em que, “a” e “b” são parâmetros desconhecidos, usualmente chamados de coeficientes de regressão; “a” é o intercepto e “b” é a inclinação da reta;  $Y_i$  é o logaritmo natural do valor da variável dependente ou variável explicada;  $T_i$  valor da variável independente, variável explicativa ou variável de controle e;  $\varepsilon_i$  expressa o termo de erro aleatório, o qual inclui todos os outros fatores que não  $T_i$ , que afetam  $Y_i$  (Sharpe *et al.* 2011; Gupta; Guttman, 2016; Maia, 2017). A taxa geométrica de crescimento é dada pela expressão:  $TGC = (\text{antilog } b - 1) \times 100$ ; em que  $TGC =$  taxa geométrica de crescimento.

Os dados foram tabulados em forma de tabelas e figuras fazendo o recorte por mesorregião, de forma a permitir a análise do desempenho dos recursos do PNAE no estado do Pará. O período analisado foi delimitado pela disponibilidade de dados no portal do FNDE sobre as aquisições da agricultura familiar com recursos do PNAE. Os valores do Programa repassados para os municípios, mostrados na Tabela 6, foram atualizados pelo Índice de Preços

ao Consumidor Amplo (IPCA), por meio da calculadora do cidadão do portal eletrônico do Banco Central do Brasil (BACEN, 2023).

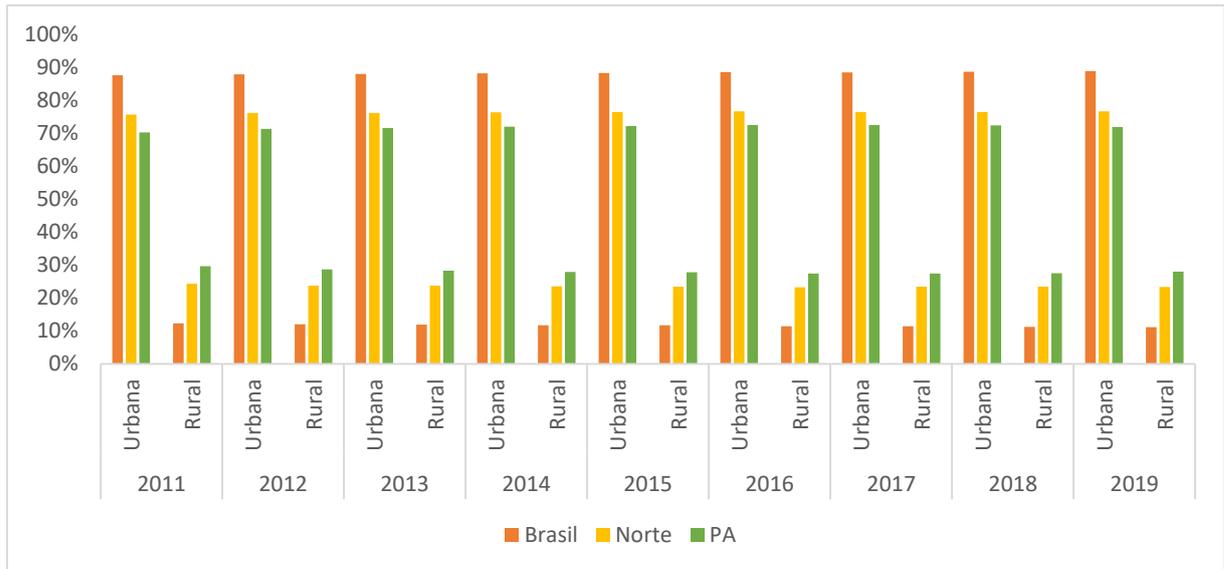
### 3.3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os recursos do PNAE repassados pelo FNDE para os entes executores são com base nos números oficiais de alunos matriculados em escolas públicas, fornecidos pelo Ministério da Educação por via do Censo Escolar do ano anterior ao do atendimento (Brasil, 2009). O acompanhamento e fiscalização é realizado pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), FNDE, Tribunal de contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público (FNDE, 2023).

Os alunos matriculados e atendidos pelo programa estão situados em zonas urbanas e rurais do país. As regiões Norte e Nordeste apresentaram os maiores percentuais de matrículas rurais, sendo que a região Norte exibiu os percentuais mais elevados, como pode ser visto na Figura 3, que mostra a evolução desses valores entre 2011 e 2019. Enquanto o Brasil apresentou um percentual de matrículas rurais de aproximadamente 11%, a região Norte alcançou cerca de 23% e o estado do Pará ficou próximo dos 30% em todo o período.

Essa característica pode estar relacionada com o fato de o estado ter uma parcela importante da população residente em zonas rurais, com 32% da população domiciliada nessas áreas, de acordo com Censo de 2010, somada as suas especificidades históricas, composta por populações tradicionais; econômicas, cuja atividade extrativista tem sua importância; e geográficas, faz parte da Amazônia brasileira (Lira; Chave, 2016).

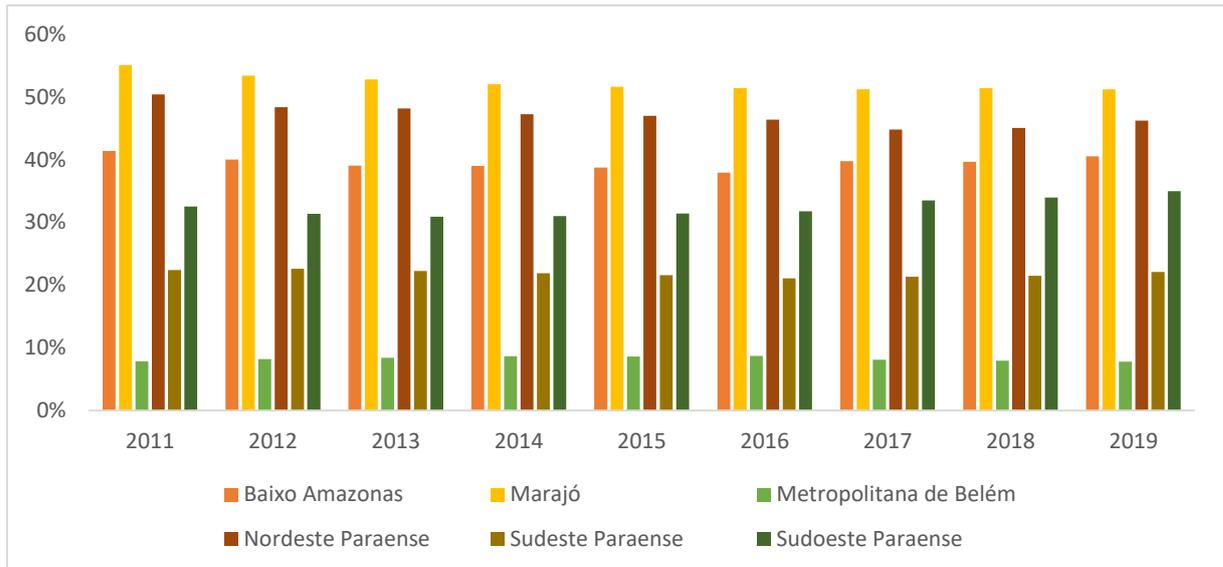
**Figura 3** – Percentuais de matrículas urbanas e rurais de escolas públicas no Brasil, Região Norte e Pará no período de 2011 a 2019



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (2023).

As mesorregiões com maior percentual de escolas rurais são Marajó, Nordeste Paraense e Baixo Amazonas (Figura 4). A mesorregião Nordeste Paraense é caracterizada por apresentar importante contribuição com a produção agropecuária do estado, de origem familiar (Sarmiento *et al.*, 2010; Santos; Rebello, 2012). São mesorregiões essencialmente rurais, com mais de 50% do total da população situadas nessas áreas, caso da mesorregião do Marajó (57%) e da Nordeste Paraense (51%). A mesorregião Baixo Amazonas também teve uma alta participação de população rural, representando 42% do total (IBGE, 2023). São regiões que possuem características econômicas e formação histórica distintas, mas com atividades ligadas ao rural, daí o número significativo de matrículas rurais e, conseqüentemente, de escolas situadas nessas zonas. A mesorregião do Marajó tem forte participação da agropecuária e extrativismo, com destaque para o manejo do açaí (Fernandes *et al.*, 2022), a Nordeste Paraense tem, na produção familiar, importante contribuição para a economia da região (Sarmiento *et al.*, 2010; Santos; Rebello, 2012), e a Baixo Amazonas nos últimos anos tem experimentado expansão de *commodities*, agrícola e minerária, em meio aos conflitos em territórios de ocupação tradicional e grupos locais (O'dwyer *et al.*, 2020).

**Figura 4** – Percentuais de matrículas de escolas públicas rurais por mesorregião do Pará no período de 2011 a 2019



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (2023).

O número de escolas e alunos atendidos no período analisado apresentou queda em todos os recortes geográficos considerados na Tabela 1, sendo que, em relação ao número de escolas atendidas, o Pará teve maior taxa de redução média anual, -1,69%, superando a Região Norte, que caiu de -1,28 e o Brasil, que decresceu -1,30%.

Quanto ao número de alunos atendidos, as taxas de queda são um pouco menores. O Pará reduziu, em média, -0,88% por ano no período, valor maior que a queda da Região Norte, -0,42%, e menor que a do Brasil, -1,24%. Essa redução verificada ao longo da série histórica também foi constatada por Oliveira e Carvalho (2021), em trabalho sobre financiamento da alimentação escolar, no qual foi possível verificar que apesar da população brasileira ter mostrado aumento ao longo dos anos, o número de matrículas da educação básica apresentou redução contínua. A comparação da pirâmide etária do Brasil, entre 2012 e 2021, também mostrou mudanças nesse sentido. De um lado evidenciou aumento do envelhecimento da população brasileira, e de outro, redução percentual de grupos etários mais jovens, como o grupo que compreende pessoas de 14 a 17 anos, em que houve redução do crescimento de 7,1% para 5,8% em relação a população total (IBGE, 2023).

**Tabela 1** – Número de escolas e alunos atendidos pelo PNAE no período de 2011 a 2019

Ano	Escolas atendidas pelo PNAE			Alunos atendidos pelo PNAE		
	Brasil	Norte	Pará	Brasil	Norte	Pará
<b>2011</b>	164.743	22.760	11.369	44.482.266	4.740.631	2.270.060
<b>2012</b>	161.599	22.351	11.195	43.099.892	4.659.985	2.232.343

<b>2013</b>	161.969	22.379	11.027	43.039.303	4.742.187	2.221.909
<b>2014</b>	158.588	21.380	10.763	42.232.884	4.668.008	2.210.581
<b>2015</b>	156.194	21.521	10.568	41.522.237	4.652.860	2.186.931
<b>2016</b>	154.381	21.316	10.399	40.342.357	4.592.701	2.151.644
<b>2017</b>	153.398	21.038	10.249	40.648.690	4.588.803	2.136.557
<b>2018</b>	150.973	20.986	10.111	40.540.888	4.599.981	2.125.899
<b>2019</b>	147.305	20.294	9.931	40.195.730	4.587.053	2.117.216
<b>TAC*</b>	-1,303	-1,282	-1,697	-1,241	-0,420	-0,881

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do FNDE (2022).

\*Taxa média anual de crescimento.

A tendência de queda também é verificada na série histórica do número de escolas da zona rural das mesorregiões paraenses. Com exceção da mesorregião Metropolitana de Belém, em que o valor da taxa média anual não foi estatisticamente significativo, as outras mesorregiões apresentaram queda no número de escolas ao longo do período, como mostra a Tabela 2. A mesorregião Nordeste Paraense despontou com maior número de instituições de ensino rural, média de 2.872 escolas no período, e a Sudeste Paraense foi a que mostrou maior queda no número de instituições de ensino rurais, com redução média anual de -3,82%.

**Tabela 2** – Número de escolas públicas da zona rural por mesorregiões paraenses, no período de 2011 a 2019

<b>Ano/ Mesorregião</b>	<b>Baixo Amazonas</b>	<b>Marajó</b>	<b>Metropolitana de Belém</b>	<b>Nordeste Paraense</b>	<b>Sudeste Paraense</b>	<b>Sudoeste Paraense</b>
<b>2010</b>	<b>1.050</b>	1.437	326	3.078	1.966	849
<b>2011</b>	<b>969</b>	1.388	326	2.908	1.914	798
<b>2012</b>	969	1.388	326	2.908	1.914	798
<b>2013</b>	1.436	1.253	339	3.022	1.092	856
<b>2014</b>	1.405	1.210	313	2.833	1.028	791
<b>2015</b>	1.202	1.080	304	2.629	886	744
<b>2016</b>	1.361	1.174	331	2.794	956	769
<b>2017</b>	1.339	1.123	329	2.763	935	763
<b>2018</b>	1.256	1.112	326	2.708	913	735
<b>2019</b>	<b>1.216</b>	<b>1.095</b>	<b>321</b>	<b>2.663</b>	<b>905</b>	<b>747</b>
<b>2020</b>	<b>1.203</b>	<b>1.084</b>	<b>306</b>	<b>2.650</b>	<b>890</b>	<b>767</b>
<b>2021</b>	1.202	1.080	304	2.629	886	744
<b>Média</b>	1.217	1.202	321	2.799	1.190	780

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (2023).

\*Taxa média anual de crescimento. \*\*Valores não significativos estatisticamente.

De forma contrária, as escolas das zonas urbanas apresentaram crescimento no período analisado. A mesorregião Metropolitana de Belém foi a que apresentou maior número de instituições de ensino, com número médio de escolas de 767 unidades, seguida da mesorregião Sudeste Paraense com número médio de 680 escolas. A mesorregião Marajó foi a que apresentou maior aumento, 1,66% de crescimento médio, seguida da mesorregião Baixo Amazonas com 1,63% (Tabela 3). Isso demonstra que o decréscimo na quantidade de instituições de ensino no estado correu especificamente nas áreas rurais.

No total, considerando escolas urbanas e rurais, o Pará apresentou um leve crescimento com estabilidade no número de instituições de ensino infantil a partir de 2014, queda no número de instituições de ensino fundamental e um leve crescimento das instituições de ensino médio entre 2018 e 2019. Essa tendência foi igualmente verificada nos estabelecimentos escolares da educação básica do Brasil entre 2011 e 2019, em que o número de escolas passou de 291.870 para 269.877, reduzindo 8% entre os dois períodos (IBGE, 2022b).

Resultado semelhante a esse foi encontrado por Sousa *et al.* (2021) em estudo sobre desempenho do PNAE nos estados do Nordeste, onde foram verificados decréscimos do número de instituições de ensino na maioria dos estados da região.

**Tabela 3** – Número de escolas públicas da zona urbanas por mesorregiões paraenses, no período de 2010 a 2021

Microrregião	Baixo Amazonas	Marajó	Metropolitana de Belém	Nordeste Paraense	Sudeste Paraense	Sudoeste Paraense
<b>2011</b>	289	148	758	613	642	227
<b>2012</b>	289	148	758	613	642	227
<b>2013</b>	297	152	763	623	656	230
<b>2014</b>	309	158	763	628	674	235
<b>2015</b>	324	165	781	619	704	237
<b>2016</b>	316	160	786	628	712	232
<b>2017</b>	319	167	760	639	704	240
<b>2018</b>	323	166	773	630	702	236
<b>2019</b>	322	163	782	634	700	233
<b>Média</b>	<b>309</b>	<b>158</b>	<b>767</b>	<b>624</b>	<b>680</b>	<b>233</b>
<b>TAC*</b>	<b>1,635</b>	<b>1,668</b>	<b>0,470**</b>	<b>0,171</b>	<b>1,455</b>	<b>0,402**</b>

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (2023).

\*Taxa média anual de crescimento.

\*\* Valores não significativos estatisticamente.

Em relação às matrículas das áreas rurais, a região com maior número foi a Nordeste Paraense, com número médio de 272.155 matrículas no período e a mesorregião com menor número foi a Metropolitana de Belém, com média de 42.022 matrículas. Com exceção das mesorregiões Sudoeste Paraense e Baixo Amazonas, em que as taxas de crescimento não foram estatisticamente significativas, as outras regiões demonstraram redução do número de matrículas, com maior taxa de redução verificada na Metropolitana de Belém, -2,59%. A mesorregião Nordeste Paraense, apresentou a segunda maior taxa de queda no valor de -2,38% (Tabela 4).

A queda do número de matrículas em zonas rurais é compatível com a queda verificada no número de instituições de ensino localizadas nessas áreas, com taxas de queda menos acentuadas que as encontradas para as instituições, o que pode estar relacionado com a tendência de transferência de populações rurais para os centros urbanos, não da forma como ocorria nos anos 1970 a 1980, mas sim de forma menos intensa (IBGE, 2023).

**Tabela 4** – Número de matrículas de instituições públicas da zona rural por mesorregiões paraenses no período de 2011 a 2019

Mesorregiões	Baixo Amazonas	Marajó	Metropolitana de Belém	Nordeste Paraense	Sudeste Paraense	Sudoeste Paraense
<b>2011</b>	107.173	101.772	44.003	305.082	105.527	52.731
<b>2012</b>	102.411	97.627	44.794	290.365	107.265	50.622
<b>2013</b>	99.090	99.403	44.506	286.318	106.389	49.548
<b>2014</b>	99.619	97.361	44.940	275.954	104.134	48.861
<b>2015</b>	97.782	94.753	43.511	269.924	101.397	49.340
<b>2016</b>	93.732	95.467	43.268	262.071	98.754	49.598
<b>2017</b>	99.872	95.254	38.949	252.934	99.759	53.059
<b>2018</b>	99.683	95.421	38.005	252.360	98.919	53.880
<b>2019</b>	100.114	93.646	36.226	254.391	99.396	56.663
<b>Média</b>	<b>99.942</b>	<b>96.745</b>	<b>42.022</b>	<b>272.155</b>	<b>102.393</b>	<b>51.589</b>
<b>TAC*</b>	<b>-0,662**</b>	<b>-0,840</b>	<b>-2,592</b>	<b>-2,383</b>	<b>-1,101</b>	<b>1,050**</b>

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (2023).

\*Taxa média anual de crescimento.

\*\* Valores não significativos estatisticamente.

Quando as matrículas da zona urbana são analisadas, observa-se que a mesorregião Metropolitana de Belém detém o maior número de alunos, em média 467.772, seguida da

Sudeste Paraense com média de 366.150 alunos (Tabela 5). As mesorregiões Marajó e Nordeste Paraense apresentaram taxas não significativas estatisticamente, o que pode indicar que houve estagnação no número de matrículas, e as outras quatro mesorregiões mostraram queda. A maior redução foi verificada na mesorregião Metropolitana de Belém, com -2,07%, e a menor ocorreu na mesorregião Sudeste Paraense com média anual de -0,57%.

Aqui, diferente das zonas rurais onde a redução do número de escolas acompanhou a redução das matrículas, as reduções nas matrículas não foram acompanhadas por reduções no número de escolas. Ao contrário, o número de escolas urbanas apresentou crescimento.

Em relação às matrículas, considerando áreas rurais e urbanas, houve queda em quatro das seis mesorregiões, situação também verificada em outros estudos, como o de Oliveira e Carvalho (2021), que constataram queda no número de matrículas das escolas brasileiras, mesmo com crescimento populacional, entre 2014 e 2018.

**Tabela 5** – Número de matrículas de instituições públicas da zona urbana por mesorregiões paraenses, no período de 2011 a 2019

Mesorregiões	Baixo Amazonas	Marajó	Metropolitana de Belém	Nordeste Paraense	Sudeste Paraense	Sudoeste Paraense
<b>2011</b>	151.732	82.790	517.327	299.621	365.422	109.350
<b>2012</b>	153.410	85.092	501.109	309.883	367.165	110.810
<b>2013</b>	154.541	88.678	485.640	308.071	372.119	110.818
<b>2014</b>	155.640	89.622	474.172	307.862	371.258	108.731
<b>2015</b>	154.433	88.718	461.891	304.400	368.269	107.596
<b>2016</b>	153.282	90.050	455.648	302.519	370.148	106.405
<b>2017</b>	151.109	90.504	442.074	311.468	368.416	105.250
<b>2018</b>	151.484	90.041	440.895	307.118	362.009	104.642
<b>2019</b>	146.841	89.081	431.196	295.642	350.546	105.169
<b>Média</b>	<b>152.497</b>	<b>88.286</b>	<b>467.772</b>	<b>305.176</b>	<b>366.150</b>	<b>107.641</b>
<b>TAC*</b>	<b>-0,596</b>	<b>0,527**</b>	<b>-2,072</b>	<b>-0,376**</b>	<b>-0,570</b>	<b>-0,902</b>

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (2023).

\*Taxa média anual de crescimento.

\*\* Valores não significativos estatisticamente.

Quanto aos valores transferidos para alimentação escolar no Pará, em todo o período foram repassados 1,6 bilhões em valores nominais. A mesorregião com maior média de valor transferido, R\$ 62.117.123,8, foi a Nordeste Paraense, que também concentrou maior número

de matrículas entre rurais e urbanas, seguida da Metropolitana de Belém e da Sudeste Paraense, regiões que concentram 75% da população do estado, de acordo com Censo 2022.

Apesar da tendência de queda nas matrículas do ensino fundamental, as taxas de crescimento médio dos valores repassados pelo PNAE para as mesorregiões paraenses não apresentaram resultados significativos estatisticamente, o que demonstra estagnação dos valores ao longo do período, com exceção da Metropolitana de Belém, em que ocorreu redução média anual nas transferências dos recursos em -10,46% (Tabela 6). Contudo, nas mesorregiões que apresentaram estagnação no repasse dos recursos houve, em alguns períodos, redução expressiva, como a queda de 25% na mesorregião Baixo Amazonas verificada de 2013 para o ano de 2017. No mesmo intervalo as mesorregiões Marajó, Nordeste Paraense, Sudeste e Sudoeste Paraense, apresentaram quedas de 25%, 23%, 20% e 23%, respectivamente.

Essas quedas podem ter influência das reduções do número de matrículas, mas parecem estar mais relacionadas a defasagem dos valores *per capita* do PNAE repassados para os municípios. Em 2013 houve uma atualização desses valores que somente foram reajustados, novamente, quatro anos depois, em 2017. Os efeitos da atualização do valor, ocorrido nesse ano, foram percebidos no ano seguinte em todas as mesorregiões paraenses, algumas tendo um crescimento maior nos repasses, outras um crescimento mais moderado, mas todas tiveram aumento dos valores repassados em 2018.

**Tabela 6** – Valores dos recursos PNAE repassados aos municípios paraenses, por mesorregião, no período de 2011 a 2019 (valores em R\$ mil)

Ano/ Mesorregião	Baixo Amazonas	Marajó	Metropolitana de Belém	Nordeste Paraense	Sudeste Paraense	Sudoeste Paraense
<b>2011</b>	25.927,88	16.604,45	96.988,48	48.589,78	46.568,09	14.901,23
<b>2012</b>	26.470,04	18.317,13	77.003,15	55.501,26	49.315,66	17.162,12
<b>2013</b>	32.118,54	23.351,38	70.935,38	75.879,20	50.918,72	17.479,25
<b>2014</b>	30.403,66	17.748,11	59.614,29	68.000,90	46.695,87	15.414,35
<b>2015</b>	30.491,18	20.282,91	60.815,91	72.882,88	48.511,00	15.858,71
<b>2016</b>	28.062,61	17.532,89	36.998,51	67.309,15	50.796,11	19.506,99
<b>2017</b>	24.035,54	17.532,89	36.330,75	58.137,73	40.978,24	13.450,94
<b>2018</b>	24.204,43	19.098,85	49.318,30	60.413,21	42.022,92	17.415,44
<b>2019</b>	27.057,64	19.092,59	40.666,59	52.340,02	42.870,74	16.567,49
<b>Média</b>	<b>27.641,28</b>	<b>18.840,13</b>	<b>58.741,26</b>	<b>62.117,12</b>	<b>46.519,71</b>	<b>16.417,39</b>
<b>TAC</b>	<b>-1,2550**</b>	<b>0,1644**</b>	<b>-10,4593</b>	<b>0,0149**</b>	<b>-1,9167**</b>	<b>0,2996**</b>

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações sobre transferências de recursos PNAE disponibilizadas pelo portal do FNDE (2022).

Nota: Valores atualizados pelo IPCA, base dezembro/2019, por meio da Calculadora do cidadão do portal eletrônico do Banco Central do Brasil.

\*Taxa média anual de crescimento.

\*\* Valores não significativos estatisticamente.

Os valores *per capita* repassados pelo FNDE para as entidades executoras são com base no número de alunos por ano letivo (duzentos dias). E o número de alunos, como já foi mencionado, tem como base o Censo Escolar. Os recursos transferidos consideram o número de alunos registrados no Censo do ano anterior. Os valores *per capita* são estabelecidos conforme a etapa e as modalidades de ensino (Tabela 7). Esses valores têm ficado sem reajustes por longos períodos, fazendo com que as escolas percam poder de compra dos alimentos. Depois da atualização dos valores de 2017, os valores *per capita* do PNAE só foram reajustados novamente em 2023, pois em 2020 ocorreu apenas a republicação dos valores de 2017. Os repasses são liberados em dez parcelas por ano, entre os meses de fevereiro e novembro (Bastos *et al.*, 2019) e devem ser complementados pelos entes executores do Programa.

**Tabela 7** – Valores *per capita* repassados pela União para estados e municípios por dia letivo, por aluno

<b>Modalidades de ensino</b>	<b>2023a</b>	<b>2020b</b>	<b>2017c</b>	<b>2013d</b>
<b>Educação de jovens e adultos - EJA</b>	0,41	0,32	0,32	0,30
<b>Ensino fundamental e médio</b>	0,5	0,36	0,36	0,30
<b>Pré-escola</b>	0,72	0,53	0,53	0,50
<b>Escolas indígenas e quilombos;</b>	0,86	0,64	0,64	0,60
<b>Ensino integral</b>	1,37	1,07	1,07	1,00
<b>Creches</b>	1,37	1,07	1,07	1,00
<b>Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral</b>	2,56	2,00	2,00	-
<b>Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno</b>	0,68	0,53	0,53	0,50

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do portal FNDE (2023).

Notas: a. Resolução nº 2, de 10 de março de 2023; b. Resolução nº 6, de 8 DE maio de 2020; Resolução nº 1, de 8 de fevereiro de 2017; d. Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013.

Garantir alimentação saudável e variada passando por longos períodos com valores *per capita* defasados, é um grande desafio para os executores do programa, levando em conta as desigualdades regionais (Amorim; Ribeiro Junior; Bandoni, 2020). A complementação dos recursos é para garantir a qualidade e variedade, mas considerando que muitos municípios sofrem restrições orçamentárias, esses terão maior dificuldade em cumprir as exigências nutricionais do PNAE (Verly-Junior *et al.*, 2021). Número significativo de municípios nem

conseguem complementar, utilizam apenas os valores repassados pelo governo federal. Oliveira e Carvalho (2021) constataram que no período compreendido entre 2013 e 2018, 17% a 22% dos municípios brasileiros não complementavam os recursos da alimentação escolar.

A defasagem na atualização dos recursos e ausência de um índice de correção anual só agravam a situação de municípios de regiões mais pobres do país, principalmente nas regiões Norte e Nordeste (Oliveira; Carvalho, 2021). A região Norte, por sua vez, tem diferenças regionais e no estado do Pará elas existem da mesma forma.

As consequências da defasagem dos valores *per capita* também podem comprometer outras exigências do programa, como o cumprimento mínimo de 30% das aquisições de alimentos da agricultura familiar com recursos do PNAE. Essa exigência tem vários propósitos, entre eles o aumento da produção e diversificação de alimentos da agricultura familiar (Pauli *et al.*, 2020).

Ao longo do período analisado, as mesorregiões paraenses apresentaram uma evolução crescente em relação ao atingimento dessa meta, tanto que em 2019 todas as mesorregiões cumpriram com o mínimo exigido (Tabela 8). As mesorregiões com maiores percentuais de execução de recursos com alimentos da agricultura familiar, nesse ano, foram a Sudoeste Paraense, Nordeste Paraense e Metropolitana de Belém, com 45%, 43% e 41%, respectivamente. Contudo, quando observamos o valor das aquisições da agricultura familiar sobre o valor total transferido no período, o percentual foi de 23,93%, ou seja, abaixo do mínimo exigido.

**Tabela 8** – Percentuais dos valores dos recursos PNAE repassados aos municípios paraenses executados com aquisições de alimentos produzidos por AF no período de 2011 a 2019

Mesorregiões/Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Baixo Amazonas</b>	5%	7%	12%	16%	21%	21%	18%	28%	35%
<b>Marajó</b>	5%	9%	22%	14%	21%	21%	20%	36%	30%
<b>Metropolitana de Belém</b>	14%	17%	19%	24%	34%	25%	33%	36%	41%
<b>Nordeste Paraense</b>	9%	14%	23%	29%	29%	32%	27%	39%	43%
<b>Sudeste Paraense</b>	8%	11%	15%	19%	18%	18%	20%	29%	33%
<b>Sudoeste Paraense</b>	11%	13%	17%	15%	22%	14%	32%	48%	45%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações sobre transferências de recursos PNAE disponibilizadas pelo portal do FNDE (2022).

Em 2011, 42% (60 dos 143 na época) dos municípios paraenses não aplicou nenhum valor em aquisições da agricultura familiar, esse percentual foi caindo durante o período e em 2019 reduziu para 3%. Em outro aspecto, apenas 7% conseguiam atender o mínimo de 30% em

2011, esse percentual teve uma evolução crescente e consistente e em 2019 chegou a 66% dos municípios (95 dos 144). Dos 49 municípios que não atingiram 30% de aquisições da agricultura familiar em 2019, 16 (33%) estavam na Mesorregião Sudeste, representando maior participação relativa dentre as seis mesorregiões. A menor participação ficou com a mesorregião Metropolitana de Belém, em que apenas 2 municípios não atingiram a meta no referido ano.

Aos entes executores cabe complementar os recursos do PNAE, atender as exigências legais para realizar as ações do programa, como promover a estrutura física e de equipamentos necessária para a elaboração da merenda escolar, sua execução com pessoal capacitado, para realização dos procedimentos de compra, armazenamento e distribuição dos alimentos de forma adequada, supervisionar a execução, contratar pessoal necessário, prestar contas do recurso (Bastos *et al.*, 2019), entre outros. Nestes termos, mesorregiões mais ricas teriam mais condições em atender a essas exigências, incluindo as aquisições mínimas de 30% de alimentos da agricultura familiar. Situação verificada no caso da Mesorregião Sudoeste, que atingiu maior percentual de aquisições de agricultura familiar no ano de 2019 e cujo indicador de renda, PIB *per capita*, foi o segundo maior entre as mesorregiões em 2020 (R\$ 37.389,43) e maior que o do estado do Pará (R\$ 24.847,00).

Contudo, Nordeste Paraense, a segunda mesorregião e a com maior percentual de compras da agricultura familiar, teve o segundo menor PIB *per capita* entre as seis mesorregiões no mesmo ano (R\$ 10.867,40), ficando à frente apenas da Marajó, com PIB *per capita* de R\$ 8.707,44. A Metropolitana de Belém, por sua vez, alcançou o terceiro maior percentual em aquisições de alimentos de agricultores familiares e apresentou o terceiro maior PIB *per capita*, no valor de R\$ 20.180,92. Juntamente com a Nordeste Paraense, alcançou maior média de percentual de aquisições da agricultura familiar do período. Por outro lado, a região Sudeste Paraense, com o maior PIB *per capita* em 2020, no valor de R\$ 38.852,66, teve um desempenho médio em aquisições da agricultura familiar no período, apenas maior que o da mesorregião Baixo Amazonas, e em 2019 ficou também em penúltimo lugar.

Portanto, no caso do estado do Pará, o fator nível de renda das mesorregiões indicou não determinar sozinho o desempenho da execução do PNAE no que diz respeito as aquisições de produtos da agricultura familiar. Apesar do cumprimento do Artigo 14, da Lei nº 11.947/2009, os maiores percentuais de execução não necessariamente estão atrelados às mesorregiões com maior PIB *per capita*, posto que essa variável tem suas limitações quando a análise se volta para uma abordagem ampla de indicadores de riqueza ou da pobreza. A análise sobre a pobreza adotada pelo UNICEF se volta para o exame de suas múltiplas dimensões que incluem, além

da renda, a alimentação, educação, trabalho infantil, moradia, água, saneamento e informação, e certamente mensuram melhor o estado de pobreza ou riqueza, no entanto, este trabalho se limitou a análise do PIB *per capita* dos municípios.

### 3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho objetivou analisar o desempenho das transferências do PNAE para as escolas públicas das mesorregiões paraenses no período de 2011 a 2019, mostrando que houve estagnação nos valores dos repasses para as mesorregiões, com exceção da mesorregião Metropolitana de Belém que teve queda significativa nos valores transferidos, com taxa média de crescimento anual de -10,46 %.

Constatou-se que o Pará tem uma proporção de matrículas rurais maior que os percentuais verificados para o Brasil e Região Norte. O que pode estar relacionado ao fato de ter uma significativa parcela de sua população residindo em zonas rurais, mais precisamente 32%, conforme Censo 2010. As mesorregiões mais rurais do estado foram a Marajó, Nordeste Paraense e Baixo Amazonas com 57%, 51% e 41% de suas populações em áreas rurais.

O número de escolas e alunos atendidos pelo PNAE mostrou redução no período analisado, com taxas de redução maiores no número de escolas que nas matrículas. Essa redução no número de matrículas da educação básica pode se relacionar com a pirâmide etária brasileira, que tem indicado queda no percentual de grupos etários mais jovens, como o compreendido na faixa etária de 14 a 17 anos, em que houve redução de 7,1% para 5,8% entre 2012 e 2021 (IBGE, 2023).

Os valores repassados pelo PNAE para o estado do Pará mostraram estagnação ao longo do período, indicando que não houve crescimento. O que pode estar associado com a tendência de queda no número de matrículas e com a defasagem na atualização dos valores *per capita* repassados pelo FNDE aos executores do recurso.

Essa constatação, somada ao fato que muitos municípios não conseguem complementar os valores do PNAE, compromete o atendimento das exigências do programa, como a do artigo 14 da Lei nº 11.497/2009, a qual teve atendimento progressivo entre 2011 e 2019, conseguindo, em 2019, com que todas as mesorregiões paraenses cumprissem com a exigência das aquisições mínimas de 30% de alimentos da agricultura familiar. Contudo, em 2019, 34% dos municípios paraenses não conseguiram atingir o mínimo de aquisições da agricultura familiar.

Considerando que o cumprimento da lei requer um conjunto de estruturas físicas e de pessoal para realizar todo processo de execução que vai das aquisições, passando pelo armazenamento e distribuição, elaboração da merenda e prestação de contas, as mesorregiões

mais ricas teriam mais condições em atender a norma. Contudo, a mesorregião Nordeste Paraense, com um dos PIB *per capita* mais baixos dessa divisão geográfica, conseguiu realizar a segunda maior aplicação, em percentual de recursos, na compra de alimentos da agricultura familiar, alcançando a maior média percentual dessa aplicação no período. Isso indica que outros fatores, e não somente a renda, determinam o cumprimento das exigências do programa.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM, A. L. B.; RIBEIRO JUNIOR, J. R. S.; BANDONI, D. H. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 54, n. 4, p. 1134-1145, 2020.
- BACEN. Banco Central do Brasil. **Calculadora do Cidadão**. 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/meubc/calculadoradocidadao>. Acesso em: 4 abr. 2023.
- BASTOS, R. C.; EMMENDOERFER, M. L.; BIFANO, A. C. S.; LORETO, M. D. S. Programa Nacional de Alimentação Escolar no contexto do federalismo: Sob a ótica do gestor educacional. **Education Policy Analysis Archives**, Tempe, AZ, v. 27, n. 77, p. 77-77, 2019.
- BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 15 de set. 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm). Acesso em: 05 dez. 2021.
- 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 no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 16 de jun. 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm). Acesso em: 05 dez. 2021.
- BRASIL. **Ministério da Saúde**. 1º Reimp Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção Primária à Saúde Departamento de Atenção Básica, Secretaria de Atenção Primária à Saúde Departamento de Atenção Básica, Política Nacional de Alimentação e Nutrição. 2013. Disponível em: [www.saude.gov.br/bvs](http://www.saude.gov.br/bvs). Acesso em: 18 fev. 2022.
- BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Ministério da Educação - MEC. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/historico>. Acesso em: 4 abr. 2023.
- DIAS, R.; MATOS, F. C. **Políticas Públicas: Princípios, Propósitos e Processos**. E-book: Grupo GEN, 2012. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522484478/>. Acesso em: 04 mai. 2023.
- FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nation. **FAO no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1397857/>. Acesso em: 30 abr. 2023.
- FERNANDES, B. Á. O. F.; MARTINS, C. M.; FERNANDES, J. L. N.; SILVA, R. S. S.; GOMES, S. C. A relação entre os elementos da cocriação/DART e a certificação *Fair Trade* no contexto cooperativista. **Revista Eletrônica Competências Digitais para Agricultura Familiar**, Tupã, SP v. 8, n. 2, p. 74-108, 2022.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **PNAE**. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>. Acesso em: 10 mar. 2023.

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**, Brasília, DF, v. 52, p. 125-146, 2014.

GUPTA, C B.; GUTTMAN, Irwin. **Estatística e Probabilidade com Aplicações para Engenheiros e Cientistas**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2016. E-book. ISBN 9788521632931. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788521632931/>. Acesso em: 15 jun. 2023.

IBGE. Censo agropecuário 2017: resultados definitivos. **Censo agropecuário**, [S. l.], v. 8, p. 1–105, 2019a. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro\\_2017\\_resultados\\_definitivos.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf). Acesso em: 18 nov. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Agência IBGE Notícias. **Extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos**. 2019b. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>. Acesso em: 30 abr. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contas Nacionais**. 2022a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais.html>. Acesso em: 29 abr. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. 2022b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/panorama>. Acesso em: 29 abr. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas da população**. 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>. Acesso em: 4 out. 2023.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo Técnico: Censo da Educação Básica Estadual 2019**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resumo\\_tecnico\\_do\\_estado\\_do\\_para\\_censo\\_da\\_educacao\\_basica\\_2019.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_do_estado_do_para_censo_da_educacao_basica_2019.pdf). Acesso em: 15 dez. 2022.

JANNUZZI, P. M. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. 1st ed. Campinas- SP: Alínea, 2016.

KROTH, D. C.; GEREMIA, D. S.; MUSSIO, B. R. Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma política pública saudável. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, RJ, v. 25, p. 4065-4076, 2020.

LEÃO, M. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: Abrandh, v. 263, 2013.

LIRA, T. M.; CHAVES, M. P. S. R. Comunidades Ribeirinhas na Amazônia: organização sociocultural e política. **Interações**, Campo Grande, MS, v. 17, n. 1, p. 66-76, 2016.

MAIA, A. G. **Econometria Conceitos e Aplicações**. São Paulo: Saint Paul Publishing (Brazil), 2017. E-book. ISBN 9788580041286. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788580041286/>. Acesso em: 15 jun. 2023.

MEC. **Programa de merenda escolar contribui para combate à fome**. 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/18152-programa-de-merenda-escolar-contribui-para-combate-a-fome>. Acesso em: 12 jan. 2023.

MOURA, M. A.; ARANA, A. R. A.; ULIANA, M. R. Políticas públicas de combate a fome no Brasil: o papel da agricultura familiar. **Revista Campo-Território**, Uberlândia-MG, v. 16, n. 41, p. 318-43, 2021.

O'DWYER, E. C.; ALICE, M.; OLIVEIRA, C.; PÉREZ, D. **Conflitos socioambientais , direitos territoriais e reprimarização da economia no Baixo Amazonas**. [S. l.], p. 381-409, [s.d.]. Disponível em: [https://www.academia.edu/47930708/Conflitos\\_socioambientais\\_direitos\\_territoriais\\_e\\_reprimarizacao\\_da\\_economia\\_no\\_Baixo\\_Amazonas](https://www.academia.edu/47930708/Conflitos_socioambientais_direitos_territoriais_e_reprimarizacao_da_economia_no_Baixo_Amazonas). Acesso em: 08 fev. 2023.

OLIVEIRA, F. A. A.; CARVALHO, F. A. F. O financiamento da alimentação escolar em tempo integral: o real em patos limpos. **Educação**, Santa Maria, RS, v. 46, n. 1, p. 1-25, 2021.

ONU BRASIL. **Relatório anual 2022**. [s.l.: s.n.] 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/228315-onu-brasil-lanca-relatorio-anual-2022>. Acesso em: 28 abr. 2023.

PAULI, R. I.; STEIDNORFF, K.; OLIVEIRA, S. V.; MARINHO, L. S. A operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas escolas municipais de Santa Maria (RS). **Redes**, Santa Cruz do Sul – RS, v. 25, n. 3, p. 1371-1395, 2020.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, RJ, v. 18, n. 4, p. 909-916, 2013.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. PNUD, 2022. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/>. Acesso em: 20 out. 2022.

SANTOS, M. A. S.; REBELLO, F. K. Perfil socioeconômico e tecnológico dos pequenos produtores de Feijão-caupi do município de Primavera, Nordeste do Pará – Brasil. **Revista Verde**, Mossoró – RN, v. 7, n. 5, p. 72-82, 2012.

SANTOS, V. M. A economia do Sudeste Paraense: Evidências das Transformações Estruturais. In: NETO, A. M.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. **Desenvolvimento Regional no Brasil: Políticas Estratégicas e Perspectivas**. Brasília: IPEA, 2017.

SARMENTO, C. M. B.; VEIGA, J. B.; RISCHKOWSKY, B.; KATO, O. R.; SIEGMUND-SCHULTZE, M. Caracterização e avaliação da pastagem do rebanho de agricultores familiares do Nordeste Paraense. **Acta Amazonica**, Manaus, AM, v. 40, n. 3, p. 415-23, 2010.

SCHWARTZMAN, F.; MORA, C. A. R.; BÓGUS, 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**, Rio de Janeiro, RJ, v. 33, n. 12, e00099816, 2017.

SHARPE, N. R.; VEAUX, R. D. D.; VELLEMAN, P. F. **Estatística aplicada**. São Paulo: Grupo A, 2011. E-book. ISBN 9788577808656. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788577808656/>. Acesso em: 15 jun. 2023.

SOUSA, E. P.; LUCENA, M. A.; SOUSA, Y. E. L. Desempenho do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE nos estados do Nordeste brasileiro no período de 2011 a 2017. **Revista de Economia do Nordeste**, Fortaleza, CE, v. 52, n. 4, p. 85-103, 2021.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **As múltiplas dimensões da pobreza: na infância e na adolescência no Brasil**. 2023. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/as-multiplas-dimensoes-da-pobreza-na-infancia-e-na-adolescencia-no-brasil>. Acesso em: 11 jan. 2023.

VERLY-JUNIOR, E.; OLIVEIRA, D. C. R. S.; PINTO, R. L.; MARQUES, E. S.; CUNHA, D. B.; SARTI, F. M. Feasibility in Meeting Nutrient Amounts of the National School Feeding Program and Its Relationship with the Menu Cost. **Ciência e Saúde Coletiva**, Manguinhos, RJ, v. 26, n. 2, p. 749–756, 2021.

VILLANUEVA, L. A. Estudio Introductorio. *In*: VILLANUEVA, L. A. **La hechura de las políticas**. 1992.

## **4 ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DO PARÁ A PARTIR DE INSTRUMENTOS DE GESTÃO E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS GOVERNAMENTAIS**

### **RESUMO**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um importante instrumento de política pública destinado a garantir alimentação escolar, saudável e adequada. Em 2009, passou a disciplinar compras institucionais específicas para a merenda escolar pela agricultura familiar. Este trabalho tem o objetivo de analisar o PNAE no estado do Pará com base em instrumentos de gestão e controle de políticas públicas governamentais. A metodologia utilizada foi a abordagem qualitativa, com a utilização de método descritivo, a partir de informações obtidas dos relatórios do Programa de Sorteios Públicos da Controladoria Geral da União (CGU) relativos ao período 2010 a 2021. Os resultados mostram problemas na execução do programa no estado, relativo as irregularidades nas aquisições, compras da agricultura familiar abaixo dos 30%, condições precárias na elaboração e oferta irregular de merenda, além de fraca atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

**Palavras chave:** Governança; Conselho de Alimentação Escolar (CAE); institucionalismo.

### **ABSTRACT**

The National School Feeding Program (PNAE) is an important public policy instrument designed to ensure healthy and adequate school meals. In 2009, it began to regulate specific institutional purchases for school lunches by family farmers. This work aims to analyze the PNAE in the state of Pará based on instruments of management and control of government public policies. The methodology used was a qualitative approach, with the use of a descriptive method, based on information obtained from the reports of the Public Draw Program of the Comptroller General of the Union (CGU) for the period 2010 to 2021. The results show problems in the execution of the program in the state, regarding irregularities in acquisitions, purchases from family farming below 30%, precarious conditions in the preparation and irregular supply of meals, in addition to the weak performance of the School Feeding Council (CAE).

**Keywords:** Governance; School Feeding Council (CAE); institutionalism.

### **4.1 INTRODUÇÃO**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um instrumento de política pública responsável por promover alimentação escolar para os estudantes da educação básica. Os recursos financeiros encaminhados para os estados e municípios têm caráter suplementar, portanto, os referidos entes devem complementar com recursos próprios. A partir da Lei nº 9.947/2009 se tem um importante incentivo para agricultura familiar, quando fica determinado a aquisição mínima de 30% dos produtos deste segmento social para a compra de alimentos da merenda escolar com recursos do PNAE. A lei prevê, ainda, que sejam respeitados os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e

diversificação agrícola da região para a alimentação saudável e adequada (Brasil, 2021). Deste modo, o PNAE colaborou para o reconhecimento da importância da produção local, assim como promoveu atributos que passaram a ser associados à agricultura familiar, como justiça social, equidade, artesanidade, cultura e tradição (Grisa; Schneider, 2014).

No entanto, até o programa atingir esse patamar, os agricultores familiares e suas representações tiveram que trilhar por caminhos de muita resistência e lutas. A partir da Constituição de 1988 – que permitiu espaços de participação para a categoria e reconheceu direitos, com o fortalecimento da democracia e das organizações sociais –, as mudanças no destino das políticas públicas, que até então não contemplavam esse grupo, passaram a considerá-lo. Assim, na década de 1990 a agricultura familiar passou a ser reconhecida como categoria social pelo estado brasileiro (Grisa; Schneider, 2014; Rocha, 2008).

Como resultado dessa mudança no curso das políticas públicas, em 1995 foi criado um dos mais importantes programas direcionado aos pequenos produtores rurais, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), voltado para o crédito rural. A partir de 2003, o PRONAF é impulsionado ao lado de outros programas também destinados a esse público, como o Programa Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003 e destinado a garantir aquisições institucionais para produtos da agricultura familiar. Este recebeu o reforço do PNAE em 2009, destinado especificamente para as compras institucionais da merenda escolar (Grisa; Schneider, 2014).

Junto da trajetória de construção das políticas públicas, ocorreu o processo de descentralização político-administrativa relativo à prestação de serviços para estados e municípios, bem como a descentralização de receitas para a execução dessas ações (Stedile, 2017). Esse novo pacto federativo já estava previsto na Constituição de 1988 e foi se consolidando nas décadas de 1990 e 2000 (Rocha, 2008). A descentralização, envolvendo as três esferas de governo, determinou responsabilizações compartilhadas relativas à execução, financiamento e poder de decisão (Stedile, 2017). O arranjo institucional que passa a vigorar inclui – além das instituições que realizam o controle horizontal das ações do governo, como Ministério Público, Tribunal de Contas da União, Poder Legislativo, entre outros (Pires; Gomide, 2016) – o controle social, que consiste na participação da sociedade civil organizada nas decisões, no acompanhamento e fiscalização das ações executadas em nível local.

Os conselhos municipais de políticas públicas são instâncias instituídas de controle social, criados a partir da década de 1990. No caso do PNAE, as atribuições de acompanhar a execução do recurso, fiscalizar, aprovar contas, fazer deliberações, entre outras competências são do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). O CAE está atrelado especificamente ao

PNAE, diferente de outros conselhos municipais que têm competências abrangentes como conselhos de saúde e educação (Ferreira *et al.*, 2019; Stedile, 2017).

Estados e municípios recebem os recursos para a alimentação escolar da educação pública do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação. O FNDE tem competências normativas e de fiscalização da aplicação dos recursos e é responsável pela cooperação técnica, acompanhamento e coordenação do programa (CGU, 2013).

O PNAE é um programa de enorme relevância social e econômica em um país com enormes desigualdades como o Brasil. Teve papel importante na redução da insegurança alimentar e fome no início da década de 2010 (MEC, 2012). No contexto atual, com crises econômica e pandêmica, o PNAE torna-se primordial, já que a fome volta a ser um problema. Do lado econômico, o programa incentiva maior oferta de alimentos junto ao segmento da agricultura familiar, promovendo ocupação no campo e estímulo à economia local. O caráter multidisciplinar do programa envolve áreas da saúde, agricultura, meio ambiente e assistência social, o que lhe propicia grande potencial de retornos sociais (Kroth; Geremia; Mussio, 2020).

Contudo, em 2016 menos de 50% dos municípios brasileiros aplicaram o mínimo exigido por lei (Kroth; Geremia; Mussio, 2020) e no estado do Pará, em 2017, menos de 20% aplicaram o mínimo exigido. São vários os motivos que levam a esses resultados observados tanto do lado da oferta, quanto da demanda. Do lado da oferta, são apontadas falta de qualidade, regularidade e diversidade dos produtos, e ainda falta de organização dos produtores (Triches *et al.*, 2018). Já na demanda é apontado o desconhecimento, por parte dos envolvidos na aquisição dos alimentos, do que é produzido localmente e falhas na elaboração do processo de compras (Lopes; Doula, 2019). A atuação fraca dos CAE, despreparo dos gestores e desconfiança dos agricultores (De Paula Assis *et al.*, 2019) também são apontadas como fatores que impedem maior aplicação dos recursos do PNAE.

A partir da construção desse contexto de falhas relacionadas às deficiências institucionais na execução do programa, questiona-se: Quais dimensões do controle e gestão do PNAE evidenciam maior fragilidade com relação aos cumprimentos legais relacionados à execução do programa nos municípios do estado do Pará? Para buscar responder a esse questionamento, o presente estudo analisa o PNAE no estado do Pará, a partir de instrumentos de gestão e controle de políticas públicas governamentais, com base nos relatórios de fiscalização da CGU. A relevância do trabalho está em obter compreensão sobre as dificuldades que envolvem a execução do PNAE no estado do Pará, com intuito de proporcionar discussões sobre o tema que possam contribuir com proposições para melhorias na execução do programa.

## 4.2 INSTITUCIONALISMO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

A teoria institucionalista busca explicar o estágio de desenvolvimento das sociedades por meio da forma como estão desenhadas suas instituições. Este desempenho institucional está relacionado com a capacidade dos atores de resolver suas divergências da maneira mais eficiente possível. Entendendo que as instituições políticas, para alguns teóricos, representam basicamente as “regras do jogo”, as normas regem a tomada de decisão coletiva, em que os conflitos se apresentam e podem ser resolvidos (Putnam, 2006). As “regras do jogo” são as instituições, que se constituem em regras formais e informais, construídas historicamente, e que moldam uma sociedade. Elas reduzem a incerteza e estabelecem a estrutura para a interação humana (North, 2018).

O desenvolvimento de uma sociedade irá depender das características dominantes do contexto social local, como o tipo de relações, se verticais ou horizontais, grau de civismo, cooperação e confiança, contexto histórico, entre outros. Um desempenho institucional virtuoso é caracterizado por relações horizontais, forte civismo, cooperação, confiança, estabelecidos historicamente, gerando forte capital social. Ao contrário, em um desempenho vertical a vida social e a política são caracterizadas pela fragmentação, pelo isolamento e por uma cultura dominada pela desconfiança, viés autoritário, dependência e relações clientelistas (Putnam, 2006).

O civismo tem uma relação bastante estreita como o desempenho institucional e o desenvolvimento regional, sendo um dos principais determinantes da felicidade dos cidadãos em relação à vida (Putnam, 2006). Se caracteriza pelo envolvimento do cidadão nas questões públicas; direitos e deveres iguais, em que predomina relações horizontais, recíprocas e de cooperação; relações de solidariedade, respeito e confiança mesmo na presença de divergências em assuntos importantes; e participação em organizações cívicas.

A forma como os atores sociais coordenam as ações dentro das “regras do jogo” recebe a denominação de governança. A governança pode ser privada, quando entes privados exercem o papel da coordenação de aglomeração produtivas, ou pública, quando este papel é assumido pelos governos locais (Suzigan; Garcia, 2002).

Essas relações podem se estabelecer entre governo, setor privado e organizações civis. A governança pública pode se dar de três formas: hierarquia, mercado e rede. A hierárquica ocorre quando a coordenação é marcada por determinação legal e de estruturas organizacionais. A forma denominada mercado tem a ver com as relações contratuais e envolvem trocas de

autointeresse. No caso da governança em rede, as relações envolvem interdependência, confiança, identidade, reciprocidade, entre outros (Pires; Gomide, 2016).

As características da governança pública em rede são as requeridas para a chamada governança pública democrática, que cumpre uma forma de gestão pública em que a sociedade civil e o poder público interagem para a elaboração e o acompanhamento das políticas públicas (Barddal; Torres, 2020), o que também pode ser denominado controle social (Stedile, 2017).

A evolução das políticas públicas no Brasil está ligada ao avanço do processo democrático. Assim, as organizações da sociedade civil passaram de excluídas, no período militar, a uma participação crescente nas políticas públicas, tendo papel de sujeito de direito e fazendo parte da construção de regras e instrumentos de políticas públicas (Grisa; Schneider, 2014).

As políticas sociais estão no campo das diretrizes das regulamentações, podendo ser operacionalizadas por meio de leis e de programas sociais que podem gerar produtos e serviços para a sociedade. Deste modo, os programas públicos são os instrumentos operacionais das políticas públicas (Januzzi, 2011).

Nestes termos, o PNAE é um programa social gerador de produtos e serviços, tendo um papel fundamental dentro das políticas públicas de segurança alimentar. Este agregou importantes mudanças institucionais nas últimas décadas, inclusive, em relação ao controle e a gestão do próprio programa, com o fortalecimento dos CAE no exercício do controle social.

### **4.3 MATERIAIS E MÉTODOS**

O estudo teve abordagem qualitativa, com a utilização de método descritivo, a partir da análise documental de informações obtidas dos relatórios da Controladoria Geral da União (CGU), relativos ao período 2010 a 2021 e disponíveis no portal da instituição. Foram analisados 46 relatórios, cujo escopo incluía a fiscalização da conformidade legal dos recursos do PNAE, relativos aos municípios do estado do Pará. Também foram utilizadas informações obtidas do Portal do FNDE relativas à execução de recursos do PNAE, bem como do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) do referido portal.

A escolha do período inicial se justifica pela mudança da legislação do PNAE, por meio da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que passou a exigir que no mínimo 30% dos alimentos adquiridos para alimentação escolar com recursos do FNDE sejam adquiridos do agricultor familiar e suas organizações. O fechamento do período analisado se deu pela disponibilização mais atual dos relatórios na página virtual da CGU, o ano de 2021.

A forma de realização dos processos de trabalho da CGU vem passando por aperfeiçoamentos nos últimos anos (Brasil, 2019a). Um exemplo disso foi a mudança do Programa de Sorteios da CGU em 2015, que consistia em determinar a amostra de municípios auditados por meio dos resultados aleatórios da Loteria Federal, da Caixa Econômica Federal. Este método foi substituído pelo Programa de Fiscalização em Entes Federativos, que passou a adotar três formas de seleção de entes: Censo, Matriz de Vulnerabilidade e Sorteios. Os dois programas apresentam um leque amplo de indicadores sobre a capacidade da gestão municipal (Aranha, 2019).

As amostras, a partir de Sorteios Públicos, eram inteiramente aleatórias, o que colocava todos os municípios com a mesma chance de serem auditados. Mas, a partir do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, as auditorias passaram a ser realizadas em ciclos e, apesar de variações no método de escolha da amostra a cada ciclo de fiscalização, os critérios para a escolha ficam sujeitos à vulnerabilidade dos entes em executar os recursos públicos federais (Brasil, 2020).

Portanto, nesses casos, a escolha da amostra é focada em entes mais suscetíveis com relação aos problemas na execução desses recursos (Aranha, 2019), assim o caráter aleatório é dispensado. Entre os ciclos já realizados, apenas dois (o terceiro e o sétimo, último ciclo disponível no portal eletrônico da CGU) tiveram suas amostras escolhidas por meio de Sorteio Público (Brasil, 2020).

Até 2015, a fiscalização do programa teve como objetivos auditar aquisição de alimentos e distribuição dos gêneros das escolas estaduais e municipais; oferta de alimentação, conforme legislação vigente e; a constituição e atuação dos conselhos no acompanhamento de sua execução. A partir de 2015, a estrutura do relatório passa a separar medidas preventivas e corretivas que competem ao gestor federal, o FNDE (Parte I), e medidas cuja competência primária para adoção de ações corretivas pertence ao executor do recurso federal, as prefeituras (Parte II).

Para a realização deste trabalho foram considerados todos os relatórios que apresentaram informações sobre fiscalização em relação a execução dos recursos PNAE dos municípios paraenses. Além dos relatórios, a partir de Sorteios Públicos (SP) e de Fiscalização em Entes Federativos (FEF), foram analisados Relatórios de Demanda Externas, oriundos de apuração, cuja denúncia e requisição decorrem de outros órgãos que possuem essas prerrogativas (Brasil, 2017).

As informações foram organizadas em três grupos de dimensões avaliativas: Aquisições, Elaboração da Merenda e Conselho de Alimentação Escolar. Cada dimensão

abrange uma fase da execução do PNAE, que se desdobram em suas respectivas ocorrências (Figura 1), e cada ocorrência foi analisada do ponto de vista da conformidade legal.

**Figura 1** – Grupo de Dimensões Avaliativas Analisadas sobre PNAE dos Relatórios de Fiscalização da CGU

Aquisições	Elaboração da Merenda	Conselho de Alimentação Escolar - CAE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Notificação legal para partidos políticos, aos sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais sobre a liberação de recursos financeiros federais;</li> <li>• Processo de licitação regular;</li> <li>• Atendimento de no mínimo 30% de aquisições da agricultura familiar;</li> <li>• Controle de entradas e saídas de gêneros alimentícios;</li> <li>• Comprovação de despesas;</li> <li>• Prestação de contas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferta;</li> <li>• Armazenamento adequado;</li> <li>• Adequação da cozinha;</li> <li>• Adequação do refeitório;</li> <li>• Atendimento do percentual de alimentos restritos (Alimentos industrializados);</li> <li>• Presença de nutricionista em número regular;</li> <li>• Cardápio elaborado por nutricionista;</li> <li>• Existência de cardápio na escola.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regularidade na constituição dos CAE;</li> <li>• CAE atuante;</li> <li>• Capacitação dos membros do CAE;</li> <li>• Existência de infraestrutura para atuação do CAE.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos Relatórios de Fiscalização dos Municipais da CGU (2022).

A análise dos fatos investigados englobou desde a aquisição dos alimentos, passando pelo preparo da merenda, até o controle do CAE. Cada ocorrência foi analisada do ponto de vista de atendimento ou não do critério legal. E a organização por dimensões buscou permitir identificar os agrupamentos com maior fragilidade em relação aos cumprimentos legais relacionados a execução do programa nos municípios do estado do Pará.

A dimensão avaliativa Aquisição englobou, além de todo o processo de compra, a notificação de recursos federais das prefeituras, a comprovação de despesa, controle de entradas e saídas de alimentos adquiridos e a prestação de contas em razão dessas ocorrências geralmente serem abordadas nas fiscalizações relativas às compras do PNAE.

É importante esclarecer que nem todos os trabalhos de fiscalização e os relatórios da CGU contemplam ao mesmo tempo as três dimensões sugeridas nesse trabalho. Alguns relatórios apresentam apenas uma delas, da mesma forma acontece com as ocorrências, as fiscalizações, no geral, abrangeram apenas parte delas.

#### 4.4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

As aquisições públicas são regidas pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (e suas alterações), e no caso das aquisições da agricultura familiar com recursos do PNAE, são orientadas pela Lei nº 11.497/2009, que disciplina as compras destinadas para alimentação

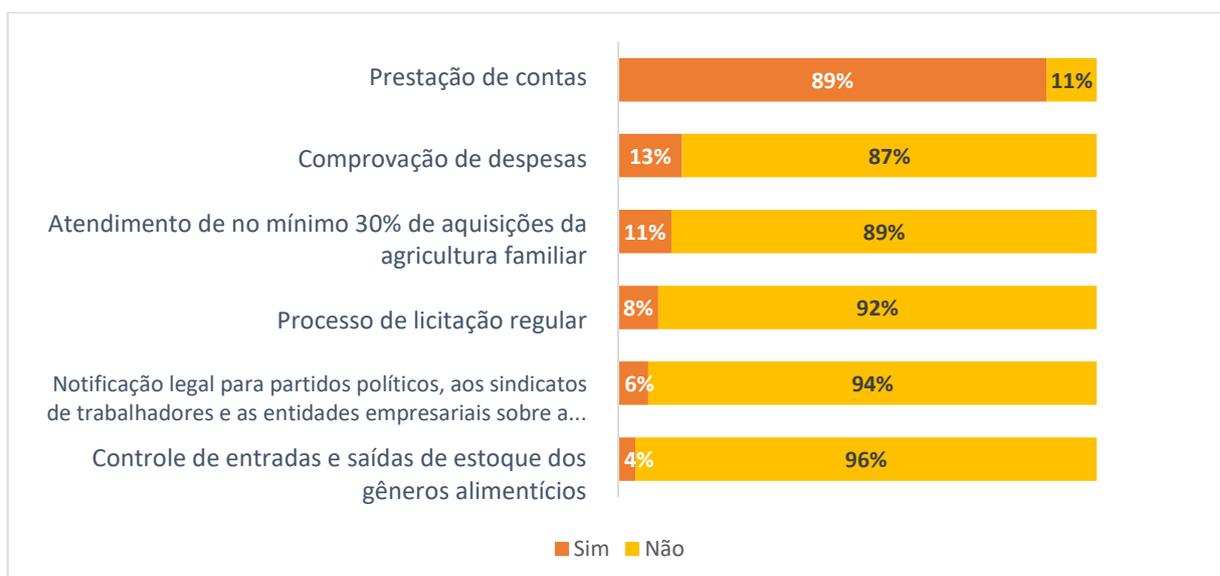
escolar. Essas normas e suas regulamentações são os principais norteadores das auditorias relativas aos gastos com a merenda escolar.

Os recursos PNAE são repassados aos municípios pelo FNDE. Esses recursos devem receber a contrapartida de recursos do município para a execução do programa. A descentralização da execução de políticas públicas é criada pela Constituição de 1988. Contudo, apesar das diferenças acentuadas entre os municípios brasileiros, como localização, tamanho ou capacidade desigual em fornecer serviços públicos, as regras aplicadas não fazem distinção entre eles (Souza, 2004).

#### 4.4.1 Aquisições com recursos PNAE

A partir da elaboração dos agrupamentos das informações obtidas nos relatórios, foram criadas três dimensões avaliativas, como já mencionado. A primeira delas, Aquisições, abrangeu os eventos envolvidos nessa fase de execução do PNAE. Como pode ser observado na Figura 2, a maioria dos critérios associados ao referido agrupamento foi pouco atendida pelos municípios paraenses fiscalizados. Entre esses eventos, a Notificação legal para partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais sobre a liberação de recursos financeiros federais, Comprovação de despesas e Prestação de contas são exigências que se relacionam com a transparência, um dos princípios básicos da administração pública e uma obrigação legal, imposta para a execução de recursos públicos.

**Figura 2** – Ocorrências relacionadas às Aquisições com recursos PNAE

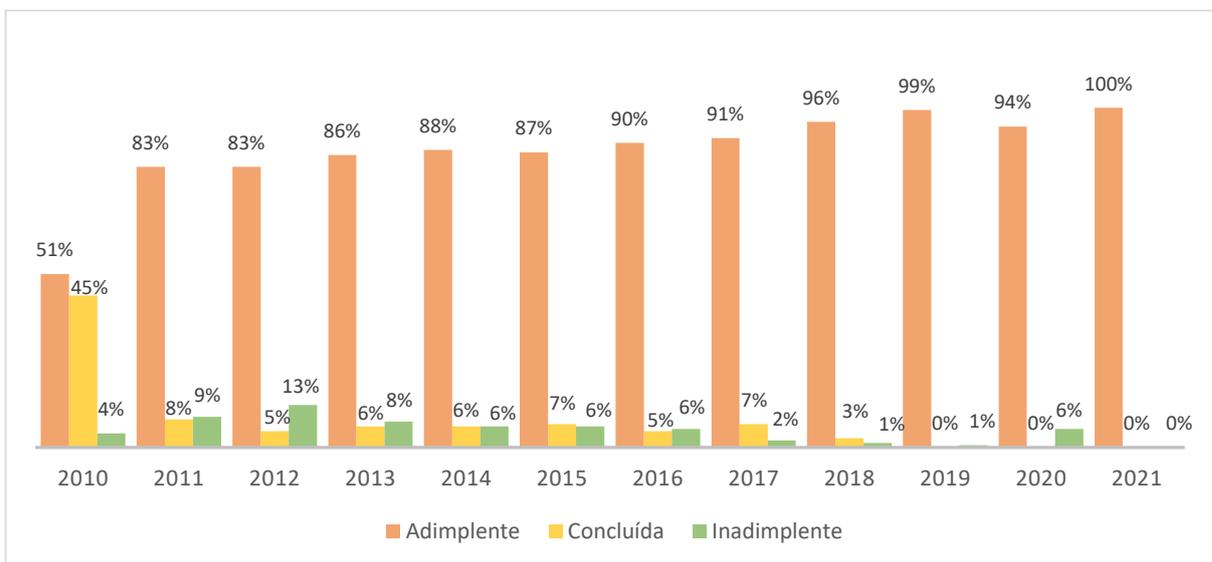


Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos Relatórios de Fiscalização dos Municipais da CGU (2022).

Apenas a prestação de contas apresentou um resultado positivo, 89% dos municípios paraenses fiscalizados atenderam ao critério. O que pode se relacionar à previsão de penalidade de suspensão de repasses para os entes que não prestarem contas. Assim, 89% fez a prestação de contas, no entanto isso não significa que todos os requisitos exigidos tenham sido atendidos, ou mesmo que ela tenha sido aprovada, mas as informações dos relatórios não tratam sobre essa etapa da prestação de contas.

Contudo, o SiGPC do portal do FNDE permitiu confirmar que a maioria dos municípios paraenses entregaram as prestações de contas de execução dos recursos do PNAE entre 2010 e 2021, apresentando situação de adimplentes perante o gestor dos recursos, como pode ser observado na Figura 3. A condição de adimplente inclui as prestações de contas que ainda estão em fase de análise do controle social, técnica ou financeira, até que a prestação de contas seja dada como concluída ou inadimplente. Com exceção do ano de 2010, os outros anos do período analisado apresentaram percentuais acima de 80%. Todavia, 2010 foi o ano em que mais houve municípios com prestações de contas concluídas. Nos anos seguintes houve redução das PCs concluídas e aumento dos municípios inadimplentes.

**Figura 3** – Situação das prestações de contas PNAE dos municípios paraenses no período de 2010 a 2021



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC)/FNDE (2022).

Isso pode indicar a existência de problemas nas prestações de contas que impedem sua aprovação e, conseqüentemente, conclusão. Uma dessas dificuldades, a falta de Comprovação de despesas, foi identificada nos relatórios da CGU. O descumprimento desse critério está

relacionado, na maioria dos casos, a não apresentação de comprovantes de parte do recurso gasto. Algumas situações ocorreram nas mudanças da gestão municipal, os gestores que chegam não encontram os documentos para prestar contas. Também existem casos em que os gestores não disponibilizaram os processos para os auditores da CGU analisarem.

A divulgação de informações por parte dos gestores passa confiança na relação do setor público com a sociedade, devendo ser uma prática cultivada por ele e não apenas uma questão de cumprimento de dever legal (Matias-Pereira, 2010). Contudo, para os municípios paraenses, o resultado da análise desses três eventos sob o aspecto do nível de transparência para a sociedade se apresentou muito baixo.

Em relação às ocorrências “Processos de licitação regular” e “Atendimento mínimo de 30% de aquisições da agricultura familiar”, o não atingimento do critério exigido poderá comprometer a qualidade da alimentação oferecida. As aquisições são regidas pela Lei nº 8.666/93 e suas alterações, entretanto, quando se trata de aquisição de alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar, a Lei nº 11.947/2009 trouxe a possibilidade de realização da compra sem o processo licitatório, porém o procedimento deve conter todos os documentos exigidos normativamente, ou seja, o processo deve estar bem instruído.

A análise dos relatórios mostrou que a maioria (92%) dos municípios paraenses auditados tiveram problemas na formalização do processo de compra e apenas 8% dos municípios apresentaram processos de aquisições regulares. As irregularidades são diversas, desde a falta de publicidade dos processos, falta de propostas de preço, falta de atesto em notas fiscais, até direcionamentos e favorecimentos nas aquisições. Fragilidade que também foi encontrada nos controles de estoque de alimentos destinados a merenda escolar: entre as prefeituras auditadas para essa ocorrência, 96% não realizavam controle de entrada e saída de alimentos dos depósitos centrais, como consta na Figura 2.

Em relação à aquisição mínima de 30% de alimentos da agricultura familiar, somente 11% dos municípios atendeu a exigência. As razões mais frequentes para justificar o descumprimento por parte das prefeituras estão relacionadas com a alegação de que os agricultores familiares que participam das chamadas não conseguem atender a demanda para o fornecimento da merenda escolar e que carecem de organização. Situação semelhante foi identificada por Triches *et al.* (2018), em estudo sobre a implementação da exigência mínima de aquisição da agricultura familiar em 32 municípios das regiões Sul e Sudeste, onde – por meio de entrevistas com atores locais envolvidos na execução do programa – constataram a reclamação de gestores, nutricionista e extensionistas rurais sobre falta de agricultores para oferecer seus produtos em quantidade e qualidade exigidos.

As dificuldades de aquisições de produtos da agricultura familiar também foram observadas no trabalho de Machado *et al.* (2018), em análise relacionada ao porte dos municípios. A partir de estudo transversal, utilizando questionário eletrônico aplicado em 93,2% dos municípios brasileiros, foi verificado que municípios de grande porte, onde é requerido mais volume de produção, apresentaram maior dificuldade para atingir percentuais mais elevados de aquisição para o PNAE.

Ao observar o caso dos municípios paraenses, os gestores que declararam despreparo e falta de organização dos agricultores para atender a demanda do PNAE são de municípios com menos de 50 mil habitantes, o que mostra que esse fato, no caso dos municípios paraenses, não demonstrou estar associado aos problemas verificados nos municípios de grande porte.

Em um dos casos analisados, no município de Currealinho, os gestores apresentaram a justificativa de que os produtores não tinham produção suficiente para atender a demanda das escolas em 2018 e que não eram organizados. Em resposta, a auditoria da CGU contestou, afirmando que o município já tinha conseguido atender ao requisito em ano anterior e acrescentou que no município existia uma organização ativa, a Cooperativa de Ribeirinhos Extrativistas Agroindustrial do Marajó, com sede na zona rural do município e que já havia fornecido alimentos para a merenda escolar em período anterior (Brasil, 2019b).

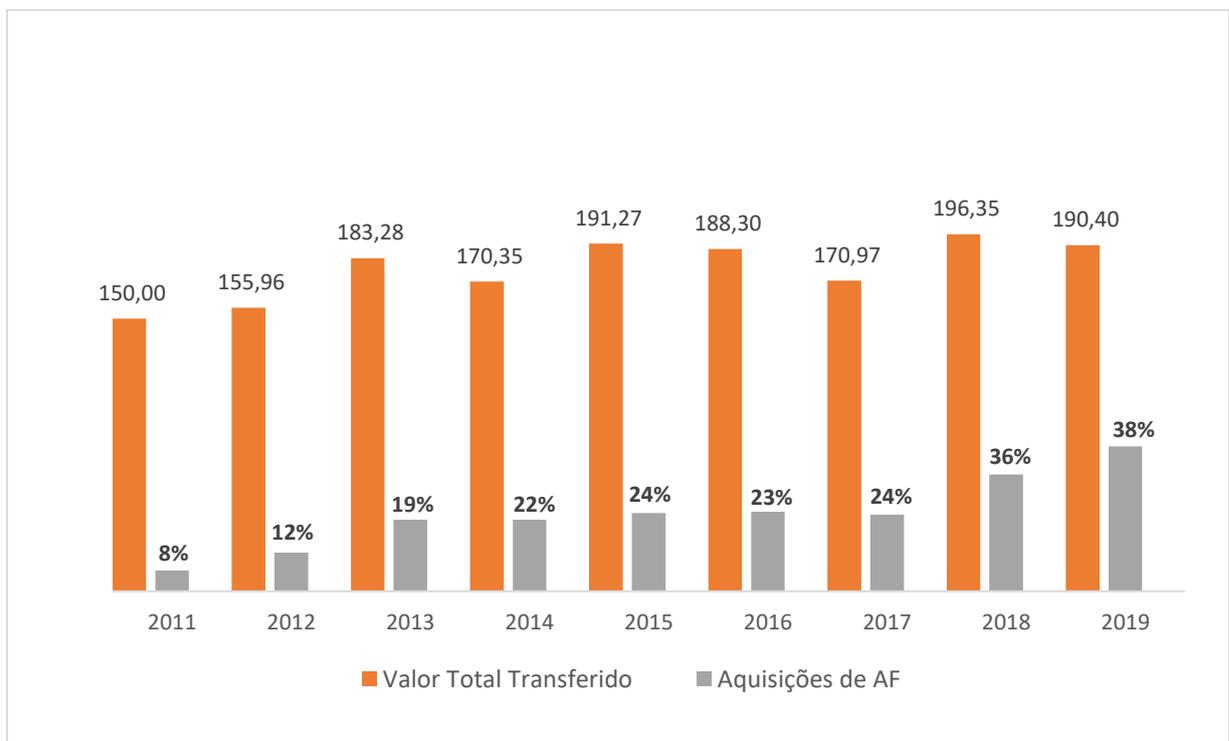
Esse caso ilustra duas possíveis situações, a primeira concerne as desavenças ou conflitos envoltos na pequena política, ou “politicagens” de gestores municipais em relação aos agricultores familiares e suas organizações. Triches *et al.* (2018) constataram essa questão como uma das dificuldades em organizar a oferta de alimentos para o PNAE em municípios dos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, somando-se ainda, neste caso, à desconfiança em relação ao Estado e a desinformação sobre o programa.

A segunda situação pode estar relacionada com a ineficiência da gestão municipal, abordada em dois estudos sobre produtos da agricultura familiar e PNAE realizados nos municípios paraenses de Marapanim (Chaves *et al.*, 2017) e Curuçá (Ramos *et al.*, 2017), no estado do Pará. Em Curuçá foi verificado que os produtores ainda precisavam de maior organização, assim como aumentar a oferta e variedade de produtos. Em Marapanim os produtores estavam organizados em associações e cooperativas com produção agrícola diversificada, mas em ambos foi identificada falta de articulação entre os atores envolvidos na execução do PNAE, além de ausência de informações sistematizadas de dados de produção local.

Todas essas questões afetam a execução do programa e acabam por contribuir com o descumprimento dos 30% de aquisições da agricultura familiar conforme determina a

legislação. De 2011 a 2019, o estado do Pará recebeu um total de aproximadamente R\$ 1,6 bi de recursos do PNAE e desse total apenas 23% foram destinados para as aquisições de alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar. Quando os valores anuais executados foram apurados, verificou-se que apenas nos dois últimos anos o estado conseguiu aplicar mais que o mínimo exigido, como pode ser observado na Figura 4.

**Figura 4** – Valores do PNAE repassados aos municípios paraenses e valores executados com aquisições de alimentos produzidos por AF no período de 2010 a 2019 (valores em R\$ milhões)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações sobre transferências de recursos PNAE disponibilizadas pelo portal do FNDE (2022).

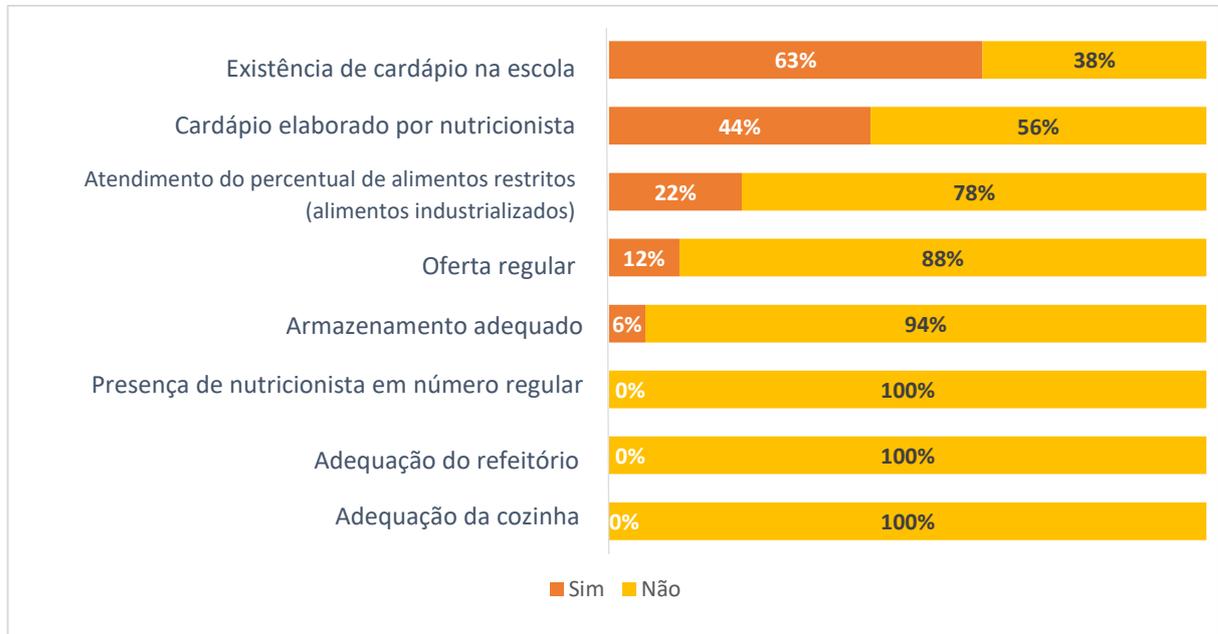
#### 4.4.2 Elaboração da Merenda com recursos PNAE

Os problemas que ocorrem no processo de aquisição dos produtos para a alimentação escolar vão ter consequências na qualidade e quantidade da merenda ofertada. Entretanto existem outras fragilidades verificadas nos relatórios e relacionadas ao armazenamento, preparo, ausência de refeitório, carência de nutricionistas para preparar o cardápio e orientar o preparo, entre outros. Isso pode ser observado na Figura 5, em que constam as ocorrências relacionadas à dimensão Elaboração da Merenda.

As maiores fragilidades verificadas apresentadas pelas escolas foram em relação aos problemas da estrutura física e de equipamentos. Em todos os estabelecimentos fiscalizados

nenhum apresentou estruturas adequadas de refeitório e cozinha. Além disso, 94% possui armazéns inadequados para guarda dos alimentos.

**Figura 5** – Ocorrências relacionadas à Elaboração da Merenda com recursos PNAE



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos Relatórios de Fiscalização dos Municipais da CGU (2022).

Essa dimensão do estudo deixa mais exposta a precariedade de como acontece a educação básica em muitos municípios do Pará. Uma extensa relação de constatações de instalações impróprias para elaboração e oferta da merenda, falta de móveis e equipamentos para armazenar e conservar os alimentos, falta de abastecimento de água potável, entre outros. Situação que fica mais difícil nas escolas da zona rural, em que foram constatadas cozinhas com piso de chão batido, e casos de escolas em que, por não terem cozinha, a merenda é preparada na casa da merendeira.

A estrutura precária acaba por comprometer o acesso a alimentação de qualidade e saudável aos alunos, pois dificulta a aquisição de alimentos *in natura* e em alguns casos é utilizada como “justificativa” para compra de produtos industrializados (processados e ultraprocessados). Alimentos como doces, concentrado em pó, enlatados e embutidos têm aquisição restrita conforme Art. 23 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, podendo utilizar apenas 30% dos recursos do FNDE para a compra desses alimentos. Nos municípios em que essa ocorrência foi auditada, 78% adquiriu quantidade superior ao permitido, sendo que em um dos casos foi constatado que a prefeitura só comprou alimentos de aquisição restrita. Uma das alegações dos gestores municipais é a falta de estrutura para conservar os alimentos *in natura* (Brasil, 2011).

O estudo realizado por Gregolin *et al.* (2017), no Território Cantuquiriguaçu no Paraná, identificou que a falta de estrutura tanto de equipamentos quanto de pessoal, comprometia a aquisição e aceitação de produtos da agricultura familiar em favor dos alimentos industrializados, em razão da praticidade do preparo. Os alimentos processados e ultraprocessados, como sopas em pacote, sucos artificiais e biscoitos, requerem preparo e treinamento menos complexos do que os alimentos frescos que necessitam de equipe preparada e adequadamente treinada, além dos investimentos em estrutura e equipamentos. Como resultado da utilização de alimentos frescos, o aluno ganha em termos nutricionais e os municípios ganham em relação à economia e desenvolvimento local, como prevê o programa.

No Pará, entre os municípios onde essa ocorrência foi constatada, Cachoeira do Piriá, Bagre, Anajás e Aurora do Pará, foram aqueles que apresentaram os menores resultados de PIB *per capita*<sup>7</sup> (IBGE, 2022) e IDH<sup>8</sup> do estado (PNUD, 2013). A condição econômica desses municípios pode não permitir investimentos em estrutura adequada para armazenamento e elaboração da merenda de forma a atender as exigências do PNAE, nesse quesito.

No que tange a estrutura de pessoal, o profissional de nutrição tem papel fundamental, pois além das atribuições específicas relacionadas às questões nutricionais, a legislação estabelece atribuições obrigatórias relativas ao planejamento, orientação e supervisão das atividades de seleção, compra, armazenamento, bem como a interação com os agricultores familiares e suas organizações (CFN, 2010). A legislação, inclusive, exige um quantitativo por número de alunos<sup>9</sup>. Nenhuma das escolas públicas paraenses apresentou quantitativos de nutricionistas suficientes para o atendimento legal. A maioria dos municípios contam com a presença do nutricionista, mas nenhum no quantitativo exigido normativamente, e alguns municípios nem dispõem desse profissional. Em 63% das escolas foi constatada disponibilização do cardápio da merenda, mas apenas 44% foi elaborado por nutricionistas.

Em estudo de Corrêa *et al.* (2017) sobre atuação do nutricionista no PNAE na região Sul do Brasil (PR, SC e RS), identificaram que 71% dos municípios pesquisados não atendiam o número recomendado pela legislação. Todavia em todos havia a presença de nutricionistas como responsável técnico pelo PNAE. Da mesma forma, Fagundes *et al.* (2018), em trabalho realizado em escolas de Aracaju (SE), verificaram que o município, apesar de não cumprir com

---

<sup>7</sup> PIB *per capita*, em 2020, R\$6.231,85, R\$7.433,19, R\$7.703,25 e R\$8.419,97 respectivamente, enquanto o do Pará foi de R\$24.846,62.

<sup>8</sup> Enquanto o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do estado do Pará referente a 2010 foi de 0,646, os dos municípios mencionados foram de 0,473, 0,471, 0,484, 0,519 respectivamente.

<sup>9</sup> O art. 10 da Resolução CFN nº 465/2010 determina que até 500 alunos 1RT, de 501 até 1000, 1RT e 1QT, de 1001 a 2.500, 1RT e 2QT, de 25001 a 5 mil, 1RT e 3QT, acima de 5mil, 1RT, 3QT e mais 1QT a cada fração de 2.500 alunos

o número adequado de nutricionistas (um nutricionista para aproximadamente 5 mil alunos), conseguia ter os cardápios elaborados pelos responsáveis técnicos do PNAE.

Os municípios paraenses apresentaram números bem inferiores quando comparados aos estudos mencionados. Nenhum município fiscalizado atendeu o número de nutricionistas indicados pela resolução do CFN, além de se constatar que em 56% das escolas os cardápios não foram elaborados por nutricionistas responsáveis técnicos. Quando questionadas pela auditoria da CGU sobre não atenderem essa obrigação, as prefeituras declararam insuficiência de recursos financeiros, impedimentos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, remuneração ofertada não atrativa, e outros simplesmente não justificaram e apenas se comprometeram em cumprir com a exigência.

A oferta regular foi constatada em apenas 12% dos municípios em que essa ocorrência foi fiscalizada. A merenda escolar com recursos do PNAE deve cobrir 200 dias letivos (Brasil, 2013), porém, nos casos dos municípios paraenses, os relatórios mostram que o menor período de ausência da merenda foi de 6 dias no ano, com constatação de escolas que ficaram até metade do ano sem merenda, e outras o ano inteiro. Os relatórios mostraram que falta merenda no início e no final de cada semestre, mas também há constatações de falta de merenda ao longo do semestre, não tendo uma regularidade no fornecimento para os alunos. O mais grave ocorre nas escolas das áreas rurais, onde as incidências de falta de alimentação escolar são maiores e mais constantes que nas escolas da cidade.

As literaturas sobre a falta de merenda são pontuais e relatam situações em municípios específicos. Entre esses, Freire (2018) identificou a falta constante de merenda no ano de 2012 no município de Ruy Barbosa no Rio Grande do Norte. Segundo Carvalho (2007), em pesquisa nas escolas de João Pessoa na Paraíba, 32% dos alunos relataram a falta de merenda algumas vezes. Castro *et al.* (2014), no estudo em 35 escolas Kaingáng do Rio Grande do Sul, verificaram que 57% das escolas contavam com hortas da qual utilizaram produtos para preparar a merenda escolar quando faltou insumos. Apesar disso, a falta de merenda das escolas paraenses demonstra ser bem mais frequente pelas contatações verificadas nos relatórios da CGU.

As hortas escolares foram estabelecidas como um dos eixos prioritários da Portaria Interministerial nº 1010/2006 para a promoção da alimentação saudável. As hortas devem ter função pedagógica, com potencial multidisciplinar e de integração das atividades e da comunidade escolar como um todo (nutrição, alimentação saudável, boas práticas para o serviço de alimentação), como preconiza a referida portaria. Nas escolas paraenses auditadas pela CGU, em meio a tantas falhas e ineficiência na execução do PNAE, a fiscalização relatou um caso de

boas práticas no município de Itaituba, em 2017. Algumas escolas do município<sup>10</sup>, por meio de projetos locais, cultivavam alimentos em hortas próprias e utilizavam na merenda com a participação dos alunos.

Constatação importante como uma prática a ser multiplicada, mas que se mostrou isolada, de iniciativa de algumas escolas, o que deveria ser uma ação coordenada municipal, extensa a todas as escolas. Uma das experiências de hortas escolares mais abrangentes em números de unidades de ensino foi objeto de estudo de Bernardon *et al.* (2014) no qual constataram que 37% das 453 escolas públicas do Distrito Federal possuíam hortas, cujo principal motivo de implantação foi a complementação da alimentação escolar.

#### 4.4.3 Conselho de Alimentação Escolar

A partir de 2000 os CAE passam a ser condição obrigatória para que o município recebesse recursos federais. Tendo caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento (Brasil, 2009), o que lhe confere o papel de controle social sobre o PNAE (LOPES *et al.*, 2017). Mas para que o conselho possa exercer esse papel é importante que tenha uma forte atuação em todo o processo de execução do programa, não se restringindo apenas a um cumprimento de formalidade que condiciona o repasse do recurso.

O CAE é o controle social exercido localmente com atribuição de zelar pela qualidade dos alimentos – em especial quanto às condições higiênicas –, a aceitabilidade dos cardápios oferecidos, receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo aprovando ou não a prestação de contas do programa (Brasil, 2021).

Entre as ocorrências relacionadas aos CAE, a mais atendida foi a Regularidade na constituição do conselho, em que 62% dos municípios fiscalizados atenderam o requisito estabelecido pelo Art. 34 da Resolução 26, de 17 de junho de 2013, como pode ser observado na Figura 6.

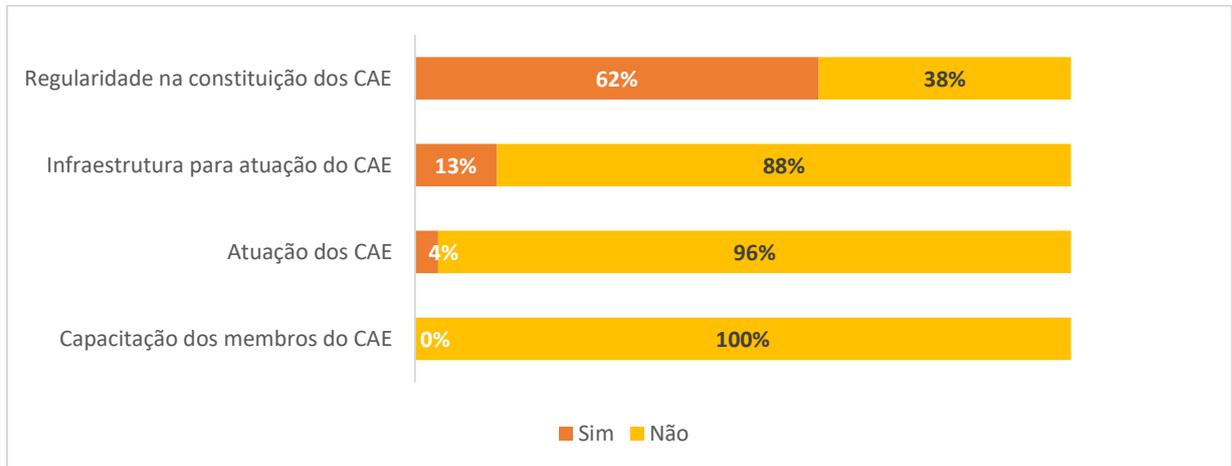
A formação regular dos CAE é um requisito legal passível de suspensão dos repasses dos recursos quando descumprida. O número de conselhos com alguma irregularidade constatada pela fiscalização foi expressivo, 38%, e corrobora com resultados encontrados por Lopes *et al.* (2019) também com base nos relatórios da CGU, sobre deficiência dos CAE em estados das regiões Norte e Nordeste. Os autores constataram que entre os fatos encontrados pela fiscalização em relação a organização dos conselhos, a maior frequência foi a constituição irregular dos conselhos. De forma diversa, Silva *et al.* (2022) em trabalho sobre os aspectos

---

<sup>10</sup> O relatório identificou e fez registro de duas escolas.

normativos e organizacionais dos CAE de municípios do Paraná, identificaram que a maioria dos conselhos, 92%, tinham constituição regular.

**Figura 6** – Ocorrências relacionadas ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos Relatórios de Fiscalização dos Municipais da CGU (2022).

As fragilidades na constituição dos conselhos enfraquecem o papel do controle social e, portanto, a efetiva participação da sociedade no acompanhamento e execução dos recursos, fazendo com que a governança sobre o programa seja exercida apenas pelo poder executivo local, sem a fiscalização do conselho. Um caso ilustrativo de irregularidade na formação de conselhos foi constatado no município de Anajás, onde todos os integrantes nomeados para compor o CAE para o exercício de 2010 eram servidores do Poder Executivo local. Em 88% dos municípios foi constatado falta de infraestrutura dos Conselhos, que deveria ser proporcionada pelas prefeituras. Conselhos sem equipamento, pessoal de apoio, lugar para realizar reuniões ou para guarda de documentos, sem transporte para realizar o trabalho de visita e vistoria das escolas, são alguns dos fatos encontrados nos municípios auditados. Sem infraestrutura a atuação dos conselhos fica comprometida.

Problemas decorrentes de falta de estrutura que impedem a atuação dos CAE também foram encontrados por Lopes *et al.* (2017), porém, em percentual inferior: 32% dos conselhos não dispunham de instalações, equipamentos e meio de transporte para execução de suas atividades.

Outro fator determinante para desempenho dos CAE é a capacitação que compete ao município em parceria com o FNDE, entretanto, como mostraram os resultados dos relatórios da CGU, nos municípios em que esse requisito foi mencionado não houve capacitação adequada

para os conselheiros. Há relatos como do município de Bujaru<sup>11</sup>, que alegou proporcionar capacitação por meio de palestras, mas não apresentou comprovação; e do município de Marituba<sup>12</sup>, em que apenas 4 de 9 conselheiros, realizaram alguma capacitação. Assim, em nenhum município fiscalizado para essa ocorrência foi constatado o cumprimento de capacitação para todos os membros do CAE para que a exigência fosse considerada como atendida pela auditoria.

Diante das demonstrações presentes nos relatórios da CGU, principalmente relativas à capacitação, o exercício do controle social a ser desempenhado pelo CAE fica impedido de acontecer. Percebe-se em algumas situações que a capacitação necessária vai além dos conhecimentos sobre procedimentos de licitações, execução orçamentária e financeira, prestação de contas, entre outras fases da execução do PNAE. Um exemplo é a situação verificada em Medicilândia<sup>13</sup>, em que conselheiros, incluindo o presidente do conselho, declararam desconhecimento de suas funções.

Em trabalho realizado utilizando os relatórios da CGU para cinco estados das regiões Norte e Nordeste, Lopes *et al.* (2019) mostraram que de 75 municípios investigados, 41 não capacitaram os CAE. Em outro estudo também utilizando os relatórios da CGU, Lopes *et al.* (2017), considerando as regiões Sudeste e Nordeste, revelaram que 59% e 37% dos municípios não capacitaram os membros do conselho, respectivamente. Resultados esses, ainda que insatisfatórios, apresentam-se melhores que os verificados para o estado do Pará.

Diante dessas constatações, a atuação dos conselhos é muito fraca. Os relatórios demonstraram que 96% dos municípios onde o desempenho dos conselhos foi fiscalizado se mostrou fraco ou pouco atuante. Aos conselhos compete fiscalizar toda a execução do PNAE, da aquisição passando pelo controle de armazenamento, oferta de merenda até a prestação de contas, portanto envolve complexas operações, daí a necessidade de capacitação e de formação continuada. As razões identificadas para a falta de atuação estão principalmente relacionadas a falta de capacitação dos membros do CAE e de infraestrutura, mas também existem situações em que a falta de tempo foi alegada para que as reuniões não ocorressem.

Em algumas situações a fiscalização da CGU caracterizou a ausência de atuação como falta de interesse dos membros dos CAE ou até mesmo conduta omissa, no entanto, ao mesmo

---

<sup>11</sup> Relatório de fiscalização Nº 035027 de 03/10/2011 da 35ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.

<sup>12</sup> Relatório: 201602541 do Programa de Fiscalização em Entes Federativos – Ciclo V03.

<sup>13</sup> Relatório de fiscalização Nº 40036 02/02/2015 da 40ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.

tempo, nesses mesmos lugares se constatou falta de estrutura para o funcionamento dos conselhos e inexistência de capacitação.

Neste contexto frágil, o controle social é severamente comprometido. A governança relativa à participação das decisões sobre cardápio da merenda, da fiscalização das prestações de contas, da participação na construção e decisões sobre as chamadas públicas, entre outras atuações atribuídas ao conselho, não ocorre. As prerrogativas para exercer a chamada gestão pública democrática ou compartilhada, não ocorrem. Em geral, eles não elaboram e aprovam seus estatutos, não elaboram agendas das reuniões, reúnem pouco e quando alguma visita acontece é geralmente nas escolas do ambiente urbano, as escolas da zona rural são as menos atendidas.

Os controles relativos aos processos de aquisição dos municípios (mais de 90% irregulares), não atendimento das aquisições mínimas da agricultura familiar, falta de merenda escolar, precariedade das instalações de armazenamento e elaboração da merenda, falta de nutricionistas (ou número insuficiente para o devido atendimento das demandas) e a qualidade da alimentação ofertada não podem ser averiguados sem a atuação dos conselhos.

A prática das institucionalidades virtuosas previstas normativamente só pode ocorrer, no caso dos CAE, se forem promovidas pelas prefeituras. Quando essas deixam de ceder a estrutura necessária para o trabalho dos conselhos, suscitam a obstrução do exercício da governança participativa e, conseqüentemente, do efetivo controle social.

#### **4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O trabalho buscou analisar a execução do PNAE nos municípios paraenses a partir das informações contidas nos relatórios da CGU. Os resultados mostraram muitos problemas na efetivação das dimensões avaliativas aqui propostas – Aquisição, Elaboração da Merenda e Conselho de Alimentação Escolar – que envolvem a realização do programa. As dimensões analisadas mostraram o descumprimento das exigências legais e da oferta regular e adequada renda escolar, bem como o não atendimento do quantitativo de profissionais de nutrição e ausência de atuação do CAE em todas as dimensões analisadas.

A maioria dos municípios não cumpre com aquisição mínima dos 30 % de alimentos da agricultura familiar e as estruturas que envolvem armazenamento, produção e oferta da merenda das prefeituras e das escolas se apresentaram muito precárias. Nenhum município conseguiu atender o quantitativo exigido de nutricionistas por aluno e muitos não dispõem desse profissional. A fiscalização constatou que 96% dos CAE não tinham atuação, contudo também

foi identificado que a maioria dos municípios não deu estrutura para o conselho atuar e nenhum promoveu capacitação adequada para os conselheiros.

Entre as dimensões analisadas todas se mostraram muito frágeis, ademais, a análise apenas pelo aspecto quantitativo simplifica uma questão que é complexa. Os percentuais mais elevados de descumprimentos das exigências normativas do PNAE foram constatados na dimensão Elaboração da Merenda. Essa dimensão se constitui no objeto fim do fluxo da execução e, portanto, os problemas e falhas do processo de efetivação do programa se revelaram na falta de merenda ou fornecimento de alimentação em desacordo com as exigências do PNAE. Tudo isso é somado a outras falhas que podem ser consideradas como ineficiência de gestão municipal e se relacionam com a falta de capacitação, estrutura ou instalações impróprias para armazenamento, elaboração e oferta da merenda.

Todavia, se o questionamento sobre as fragilidades das dimensões analisadas aqui se voltarem para as fases anteriores a elaboração da merenda, o foco da fragilidade passa para o controle social, que no caso do PNAE é o CAE. Considerando seu papel de fiscalizar, deliberar, assessorar, acompanhar aquisições da alimentação escolar, zelar pela qualidade dos alimentos, condições higiênicas, acompanhar a aceitabilidade dos cardápios oferecidos, além de receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo da prestação de contas do programa, os resultados mostraram um conjunto de fragilidades que impedem o controle social de ser exercido. Como os resultados mostraram, a maioria das prefeituras não disponibiliza a estrutura necessária para atuação dos CAE, dificultando a participação cidadã e exercício de institucionalidades virtuosas.

A identificação dos problemas aqui apresentados contribuiu para a melhor compreensão das dificuldades na execução do PNAE no estado do Pará. Entretanto ainda são necessários estudos relativos aos fatores que pesam para esse resultado, alguns deles apontados nesse trabalho, como os de natureza institucional, tanto no que se refere ao capital social, quanto aos desenhos das políticas e seus regulamentos. Nestes termos, averiguar se a política pública de alimentação escolar da forma como está desenhada atende as diferenças regionais em termos de nível de desenvolvimento é uma questão relevante para o êxito do PNAE para estudos posteriores.

## REFERÊNCIAS

ARANHA, A. L. M. **Indicadores da qualidade da gestão pública local: mapeando falhas a partir de relatórios de auditoria**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4869/1/Caderno64\\_IndicadoresdaQualidadedaGestãoPúblicaLocal.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4869/1/Caderno64_IndicadoresdaQualidadedaGestãoPúblicaLocal.pdf). Acesso em : 02 jun. 2021.

BERNARDON, R. *et al.* School gardens in the Distrito Federal, Brazil. **Revista de Nutricao**, v. 27, n. 2, p. 205–216, 2014.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília: 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm). Acesso em: 24 out. 2021.

BRASIL. **Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do poder executivo federal**. Brasília: 2017. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/lai/auditoria/ciset/manuais-normativos-e-pop/manual\\_orient\\_tecnica\\_atividade\\_auditoria\\_interna\\_governamental.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/lai/auditoria/ciset/manuais-normativos-e-pop/manual_orient_tecnica_atividade_auditoria_interna_governamental.pdf).

BRASIL. **Orientação Prática - Auditoria Anual de Contas**. Brasília: 2019a (DF). Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33407>. Acesso em: 24 set 2020.

BRASIL. **Portal CGU**. Disponível em: <<https://governoaberto.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 13 maio 2020.

BRASIL. **Relatório de Fiscalização no 201902379 Prefeitura de Curralinho Fundeb, Pnate, Pnae e PAB Fixo**. Brasília: 2019b. Disponível em: [file:///C:/Users/RosaGM/Documents/Downloads/1110449\\_Relatório\\_de\\_Fiscalização\\_no\\_201902379\\_-\\_Prefeitura\\_de\\_Curralinho\\_-\\_Fundeb,\\_Pnate,\\_Pnae\\_e\\_PAB\\_Fixo\(1\).pdf](file:///C:/Users/RosaGM/Documents/Downloads/1110449_Relatório_de_Fiscalização_no_201902379_-_Prefeitura_de_Curralinho_-_Fundeb,_Pnate,_Pnae_e_PAB_Fixo(1).pdf). Acesso em: 09 set 2020.

BRASIL. **Relatório de fiscalização no 034031 Primavera - PA**. Brasília: 2016. Disponível em: [file:///C:/Users/RosaGM/Documents/Downloads/706927\\_34-PA-Primavera\(1\).pdf](file:///C:/Users/RosaGM/Documents/Downloads/706927_34-PA-Primavera(1).pdf). Acesso em: 24 nov. 2021.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, [S. l.], n. D, p. 1–44, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/search?SearchableText=pnae>. Acesso em: 14 jan2023.

CARVALHO, V. M. M. A. T. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar em município do estado da Paraíba : um estudo sob o olhar dos beneficiários do Programa**. v. 20, n. 3, p. 285–296, 2007.

CASTRO, T. G. *et al.* **Características de gestão , funcionamento e cardápios do Programa Nacional de Alimentação Escolar em escolas Kaingáng do Rio Grande do Sul , Brasil**. v. 30, n. 11, p. 2401–2412, 2014.

CFN. **Resolução CFN no 465/2010**. Conselho Federal de Nutrição - CFN, 2010. Disponível em: <http://sisnormas.cfn.org.br:8081/viewPage.html?id=465>. Acesso em: 14 fev. 2023.

CORRÊA, R. D. S. *et al.* Atuação do Nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar na Região Sul do Brasil. **Ciencia e Saude Coletiva**, v. 22, n. 2, p. 563–574, 2017.

DE PAULA ASSIS, T. R.; DE MELO FRANCA, A. G.; DE MELO COELHO, A. Family farming and school feeding: Challenges for access to institutional markets in three municipalities of minas gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, n. 4, p. 577–593, 2019.

FAGUNDES, A.; GABRIEL, C. G.; MENDONÇA, I. DE A. Cardápios das escolas públicas municipais de Aracaju, Sergipe. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 25, n. 2, p. 29–37, 2 ago. 2018.

FERREIRA, D. M. *et al.* Perception of the operating agents about the Brazilian National School Feeding Program. **Revista de Saude Publica**, v. 53, 2019.

FREIRE, N. As políticas públicas de educação no brasil recente : um novo olhar sobre a educação do município de Ruy Barbosa. **Revista Hipótese**. [S. l.], p. 2–12, 2018. Disponível em: <https://revistahipoteses.editoraiberoamericana.com/revista/article/view/104>. Acesso em: 22 dez. 2023.

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**, [S. l.], v. 52, n. 1, p. 125–146, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/rVgHTgTzPC9WdsndRqMPtmf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 dez. 2021.

CHAVES, T. H. M.; MANESCHY, R. Q.; BARBOSA, W. L. R. A Aquisição de Alimentos para a Alimentação Escolar em Marapanim-PA. **Revista Agroecossistemas**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 147, 2017. DOI: 10.18542/ragros.v9i1.4728. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/agroecossistemas/article/view/4728>. Acesso em: 04 fev. 2022.

KROTH, D. C.; GEREMIA, D. S.; MUSSIO, B. R. National school feeding program: A healthy public policy. **Ciencia e Saude Coletiva**, v. 25, n. 10, p. 4065–4076, 1 out. 2020.

LOPES, B. D. J.; DOULA, S. M. Deficiências no Processo de Compras Governamentais do Programa Nacional de Alimentação Escolar e seus Impactos no Desenvolvimento Local. **Desenvolvimento em Questão**, v. 17, n. 48, p. 175–192, 2019.

LOPES, B. J.; DOULA, S. M.; MARTINS, S.; PAULA, B. T. Análise das barreiras enfrentadas pelos Conselhos de alimentação escolar nas regiões Nordeste e Sudeste brasileiras. **GIGAPP Studies Working Papers**, [S. l.], v. 4, n. 72–78, p. 417–435, 2017. Disponível em: <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/83>. Acesso em 14 out. 2022.

LOPES, B. J.; DOULA, S. M.; PAULA, B. T.; MACIEL, R. U. S. 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**, [S. l.], v. 15, n. 7, p. 35–47, 2019. Disponível em: <https://www.rbgdr.com.br/revista/index.php/rbgdr/article/view/5257>. Acesso em 10 jan. 2022.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no Setor Público**. 1. ed. [S.l.]: Grupo GEN, 2010.

NORTH, D. C. **Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico**. 1. ed. São Paulo: [s.n.], 2018.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. DE ÁVILA. Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. PNUD, 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/>. Acesso em: 20 out. 2022.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 5. ed. Rio de Janeiro: [s.n.], 2006.

RAMOS, M. S.; MANESCHY, R. Q.; QUEIROZ, J. F.; MARQUES, M. N. C; CHAVES, T. H. M. Produtos da agricultura familiar na alimentação escolar do município de Curuçá-Pa: desafios e perspectivas. **Revista Agroecossistemas**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 131, 2017. DOI: 10.18542/ragros.v9i1.4753. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/agroecossistemas/article/view/4753>. Acesso em: 10 fev. 2022.

SILVA, C. L. DA; MUNIZ, D. M. Controle social no Programa Nacional de Alimentação Escolar: limites e potencialidades da atuação dos Conselhos no Paraná. **Interações (Campo Grande)**, p. 473–488, 3 ago. 2022.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27–41, 2004.

STEDILE, N L R; FERRI, C; OLIVEIRA, M. De. Conselhos de políticas públicas: espaços legítimos de participação social na defesa das políticas públicas. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, [S. l.], v. 20, n. 39, p. 29, 2017. DOI: : <https://doi.org/10.5752/P.2318-7999.2017v20n39p61>. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/article/view/P.2318-7999.2017v20n39p61>. Acesso em: 03 out. 2022.

SUZIGAN, W.; GARCIA, R. Governança de sistemas de mpmes em clusters industriais. *In*: Seminário Internacional “Políticas para sistemas produtivos locais de MPMES” 2002, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: CNPQ/FINEP, 2002. p. 32. Disponível em: <https://sites.usp.br/redcoop/wp-content/uploads/sites/633/2019/11/suzigam-renato-si-2002.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2021.

TRICHES, R. M.; BACCARIN, J. G.; FIGUEREDO, O. A. T.; FÜHR, A. L.; MOSSMANN, M. P.; SILVA, D. B. P.; HECKLER, D.; TEO, C. R. P. A. Dificuldades e recursos de superação mobilizados por atores sociais na aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar nos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. *In*: **Abastecimento alimentar: redes alternativas e mercados institucionais**. Chapecó: Editora UFFS, 2018. p. 91–105. DOI: 10.7476/9788564905726.0007. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/85pnz/pdf/perez-9788564905726-09.pdf>. acesso em: 17 nov. 2021.

## 5 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Esta pesquisa analisou o PNAE e suas interfaces com a Agricultura Familiar no estado do Pará a partir da análise dos instrumentos de gestão e controle de políticas públicas governamentais e do desempenho da aplicação dos recursos do programa no estado. Buscou-se confirmar duas hipóteses; a primeira é de que a falta de estrutura para execução do programa nos municípios paraenses compromete as aquisições de alimentos da agricultura familiar e conseqüentemente o atendimento do mínimo exigido de 30%, conforme art. 14 da Lei nº 11.947/09. Já a segunda é de que municípios com maior renda e, portanto, maior possibilidade de viabilizar infraestrutura necessária para execução do PNAE, tenham mais condições de atender as exigências do programa que os municípios mais pobres, com menor PIB *per capita*.

Muitos são os entraves enfrentados pelos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, quilombolas e indígenas para acessarem o PNAE no Brasil. Dificuldades relacionadas com o poder público, falta de organização dos agricultores, falta de capacitação sobre o programa, burocracia, entre outros. No entanto o PNAE, quando passou a ser vinculado a agricultura familiar, trouxe incentivos para a organização dos agricultores familiares e para a produção local de alimentos. Incentivos esses que dependem de investimentos de responsabilidade do gestor local, equipamentos para armazenar alimentos e capacitação dos responsáveis pela gestão local, como os secretários, técnicos administrativos, nutricionistas e CAE. Somado a isso, a atuação da gestão local definirá o desempenho do programa, que inclui conhecer a produção familiar local, interagir e promover ações participativas com os agricultores.

Os municípios devem complementar os valores repassados pelo PNAE para alimentação escolar e prover parte desses investimentos em infraestrutura para a cumprimento das ações do programa. Ocorre que muitos municípios não conseguem complementar os valores do PNAE, o que pode comprometer o desempenho de sua execução. No Pará, o atendimento do artigo 14 da Lei nº 11.497/2009, teve evolução progressiva entre 2011 e 2019, conseguindo o cumprimento da exigência por todas as mesorregiões paraenses em 2019. Contudo, no mesmo ano, 49 municípios, o equivalente a 34% do total, não conseguiu atingir a meta.

Considerando que a execução do PNAE requer um conjunto de estruturas para realizar todo processo de execução que vai das aquisições, passando pelo armazenamento e distribuição, elaboração da merenda e prestação de contas, as mesorregiões mais ricas teriam mais condições em atender a norma. Entretanto os resultados mostraram que não necessariamente as mesorregiões ricas são as que aplicaram mais em alimentos da agricultura familiar, indicando

que outros fatores além da renda determinam o cumprimento das exigências do programa. Portanto a segunda hipótese não se confirmou.

Com base nos relatórios da CGU, a análise das fragilidades na execução do PNAE foi classificada em quatro dimensões avaliativas: Aquisição, Elaboração da Merenda e Conselho de Alimentação Escolar. A análise dessas dimensões revelou o descumprimento das exigências legais e da oferta regular e adequada me renda escolar, o não atendimento do quantitativo de profissionais de nutrição e a ausência de atuação do CAE.

A maioria dos municípios fiscalizados não cumpriu com a aquisição mínima dos 30% da agricultura familiar, apresentando estruturas muito precárias de armazenamento, produção e oferta da merenda das prefeituras e das escolas. Nenhum município paraense conseguiu atender o quantitativo legal de nutricionistas por aluno, existindo alguns municípios que não contam com esse profissional em seus quadros. Grande parte dos CAE não são atuantes e não recebem estrutura adequada dos municípios para que possam atuar. Entre os municípios auditados, nenhum promoveu capacitação para os conselheiros.

Todas as dimensões se mostraram muito fragilizadas, mas a Elaboração da Merenda foi a que apresentou maiores descumprimentos legais, o que gerou falta de merenda, alimentos em desacordo com a norma do programa e locais inadequados ou extremamente precários para elaboração da merenda. Essa dimensão termina por ser o resultado das fragilidades das fases anteriores do processo de execução do PNAE. Nestes termos, o CAE atuante poderia dar resultados diferentes, levando em consideração seu papel de fiscalizar, deliberar, assessorar, acompanhar aquisições da alimentação escolar, zelar pela qualidade dos alimentos, condições higiênicas, acompanhar a aceitabilidade dos cardápios oferecidos, emitir parecer conclusivo da prestação de contas do programa, entre outros.

No entanto, os resultados mostraram que a maioria das prefeituras não fornecem a estrutura necessária para atuação dos CAE, dificultando a participação cidadã, a governança participativa e o exercício de institucionalidades virtuosas. Deste modo, a análise a partir dos relatórios demonstrou que a falta de estrutura compromete a execução do PNAE e, conseqüentemente, o desempenho das aquisições da agricultura familiar, resultado que confirma a primeira hipótese.